



# Over stromen van water en wonen in gebiedsontwikkeling

Het proces van gebiedsontwikkelingen  
met een gecombineerde water- en woningopgave

drs. Mireille Jeurnink  
MCD 2009

# **Over stromen van water en wonen in gebiedsontwikkeling**

Het proces van gebiedsontwikkelingen  
met een gecombineerde water- en woningopgave

drs. Mireille Jeurnink  
Erasmus Universiteit Rotterdam/TU Delft/  
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam  
MASTER CITY DEVELOPER  
28 Juli 2009

## Voorwoord

“Iets met water en gebiedsontwikkeling”... Dat was grofweg de omschrijving van het onderwerp voor deze scriptie toen ik circa een jaar geleden begon na te denken over mijn onderzoek. De bevindingen van de Deltacommissie waren net bekend gemaakt, Al Gore verkondigde zijn duurzaamheidsprincipe overal in de media en tenslotte had ik in mijn dagelijkse werk ook steeds meer te maken met de waterproblematiek in ‘mijn’ woningbouwplannen. Het onderwerp interesseerde me, maar moest wel verder uitgediept en doorgedacht worden. Het type gebiedsontwikkeling waarbij een woning- en water opgave gecombineerd wordt spreekt me aan vanwege de complexiteit en de schijnbare tegenstelling die in de opdracht ligt. Vanuit mijn eigen functie als gebiedsontwikkelaar liep ik zelf in de praktijk ook op tegen vertragingen en een stroef verlopend proces (hoewel het gelukkig ook wel eens goed verliep). Dit afstudeeronderzoek vormde een goede aanleiding om dat proces eens te doorgronden!

Deze scriptie is het eindresultaat van een tweejarig intensief studietraject. Dankzij de programmaleiding en mijn mede-studenten keek ik altijd uit naar de dinsdagen in Rotterdam. Het werkte inspirerend om elke week weer gevoed te worden met nieuwe kennis en even van wat afstand naar mijn dagelijkse werk te kijken. De discussies en het contact met mede-studenten en docenten droegen hier ook aan bij. Door twee jaar lang geluisterd te hebben naar en gepraat te hebben over *integrale* gebiedsontwikkeling, weet ik zeker dat dit onderwerp me niet meer los zal laten.

Ondanks dat dit onderzoek mij veel inzicht heeft gegeven in het sturen van processen, vroeg het proces om dit onderzoek naar een bevredigend resultaat te leiden weer om andere deskundigheid. Gelukkig deed ik het niet helemaal alleen. Ik dank allereerst Agnes Franzen voor haar begeleiding en leerzame en leuke gesprekken met bruikbare adviezen. Daarnaast wil ik mijn werkgever ASR Vastgoed Ontwikkeling bedanken voor het vertrouwen deze opleiding te mogen volgen. Tenslotte dank ik mijn man Sebastiaan voor de ruimte die hij mij heeft gegund om deze studie te kunnen doen en het begrip dat hij toonde voor de tijd die ik erin investeerde.

Mireille Jeurink

Zeist, 28 juli 2009

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Inhoudsopgave .....	4
Samenvatting.....	5
1. Introductie en vraagstelling .....	11
1.1 Aanleiding en motivatie .....	11
1.2 Probleemstelling.....	11
1.3 Doelstelling.....	12
1.4 Centrale onderzoeksvraag.....	12
1.5 Inkadering van het onderwerp.....	12
1.6 Deelvragen .....	13
1.7 Onderzoeksopzet .....	13
1.8 Onderzoeksmethodologie .....	14
2. Literatuurstudie.....	16
2.1 Inleiding .....	16
2.2 Wat is gebiedsontwikkeling?.....	16
2.3 Context en inhoud van gebiedsontwikkelingen met water- en woningbouwopgave ..	17
2.4 Welk partijen zijn betrokken? .....	19
2.5 Middelen: Welke investeringsmogelijkheden hebben partijen?.....	21
2.6 De rol van financiën in het proces.....	22
2.7 Het proces van gebiedsontwikkeling .....	24
2.8 De statische en dynamische procesbenadering.....	25
3. Theoretisch kader.....	30
3.1 Inleiding .....	30
3.2 Actoren.....	30
3.3 Gebeurtenissen .....	31
3.4 Theorieën over stromen en sturing in het proces nader belicht.....	31
3.5 Stromen: Procesmanagement volgens Kingdon .....	31
3.6 Sturingselementen van Van Randeraat .....	33
3.7 Koppeling van het onderzoeksobject aan de theorie .....	34
4. Toetsen aan de praktijk.....	36
4.1 Inleiding .....	36
4.2 Beschrijving van de cases aan de hand van rondes .....	36
5. Conclusies en aanbevelingen .....	59
5.1 Inleiding .....	59
5.2 Conclusies.....	59
5.3 Aanbeveling.....	62
Bijlage .....	66
Bijlage A – Lijst van geïnterviewden.....	67
Bijlage B - Literatuurlijst .....	68
Bijlage C – Overige bronnen.....	70

## Samenvatting

### Aanleiding

Gebiedsontwikkelingen waarbij de kwantiteit en kwaliteit van het water bepalend is voor de realisatie van woningbouw komen steeds vaker voor. In eerste instantie lijken deze twee opgaven; water en woningbouw, lastig verenigbaar. Maatregelen ten behoeve van waterbeheer zijn kostbaar en nemen bovendien veel ruimte in beslag. Ruimte waarop marktpartijen wellicht woningen hadden willen realiseren. De consequentie hiervan is dat dit type projecten vaak financieel onder druk staan. Er bestaat echter een noodzaak om ook déze locaties te ontwikkelen: de komende jaren zullen de grote gebiedsontwikkelingen in ons land gerealiseerd moeten worden in regio's met een gecombineerde water- en woningopgave. De praktijk wijst uit dat het proces van deze projecten vaak stroef verloopt en veel tijd vergt. In dit onderzoek wordt daarom het proces van deze gebiedsontwikkelingen nader bestudeerd.

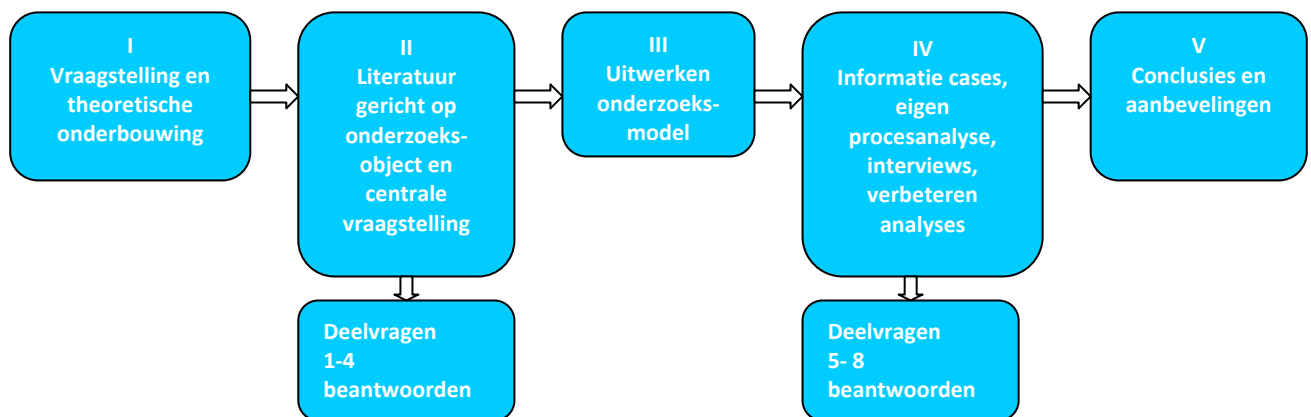
### Doelstelling en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in mogelijkheden om bij het (financieel) haalbaar maken van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave te sturen op de politieke, probleem of beleidsstromen in het proces. Tevens biedt het handvatten om gericht sturingselementen in te zetten.

De centrale vraag die beantwoord moet worden is welke procesfactoren van belang zijn wanneer in de beginfase van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave vooruitgang plaatsvindt (in het bijzonder bij het maken van concrete financiële afspraken) en welke actoren een belangrijke rol spelen bij het maken van sprongen in het proces?

### Aanpak van het onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt allereerst literatuur bestudeerd. Dit leidt tot een onderzoeksmodel aan de hand waarvan de praktijkcases worden geanalyseerd. Vervolgens wordt op basis van interviews en casestudies specifiek ingezoomd op vier elementen waaruit het onderzoek is opgebouwd: de actoren, gebeurtenissen, stromen en sturingselementen.



Figuur 0.1 Onderzoeksaanpak

### Literatuurstudie

In het hoofdstuk literatuur is een studie gedaan naar het object van dit onderzoek. Uit de studie blijkt dat gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde woning- en water opgave zeer complex zijn. Dit wordt met name veroorzaakt door de hoeveelheid verschillende belangen en de toegenomen maatschappelijke aandacht voor water, de verscheidenheid aan partijen die betrokken is, de introductie van nieuwe partijen als het waterschap en de verdeling van financiële lasten en baten.

De complexiteit maakt het lastig om grip te krijgen op het proces van gebiedsontwikkelingen, met andere woorden; om het te managen. In deze scriptie worden twee methodes verkend die het managen van het proces verschillend benaderen: de statische en dynamische procesbenadering. De statische benadering ziet

een proces als een aantal opeenvolgende stappen dat moet worden doorlopen, volgens een vaste planning. Het helpt om grip te krijgen op het proces door te begrenzen en in te kaderen. De dynamische benadering is daarentegen veel beweeglijker: er zijn meerdere startpunten mogelijk en er is meer ruimte voor externe aspecten. Voor complexe gebiedsontwikkelingen lijkt deze laatste benadering het meest succesvol: het past beter bij de netwerkomgeving waarin grote gebiedsontwikkelingen plaatsvinden en werkt als een open systeem waarin ruimte wordt gecreëerd voor nieuwe actoren en ideeën. Of dit in de praktijk ook zo gebeurt en leidt tot een goed verlopend proces wordt onderzocht bij de casestudies.

#### *Theoretisch kader en onderzoeksmodel*

De beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen van dit onderzoek vindt plaats vanuit een bepaalde benaderingswijze, die wordt bepaald door het onderzoeksmodel. De vier elementen waaruit dit model bestaan, zijn:

- a) Actoren: Welke partijen spelen een rol?
- b) Gebeurtenissen: Welke gebeurtenissen hebben invloed op de voortgang van het proces; wat zorgt er voor de sprong naar een volgende ronde?
- c) Stromen: Staat een dergelijke gebeurtenis op zichzelf of vindt er beweging plaats op verschillende 'stromen'?
- d) Sturingselementen: Hoe kan invloed uitgeoefend worden op het proces?

Om het proces te analyseren worden in dit onderzoek twee theorieën gebruikt: de theorie van Kingdon en die van Van Randerat. Er is gekozen voor deze theorieën omdat ze aansluiten op de kenmerken van gebiedsontwikkelingen waarbinnen een water- en woningopgave gecombineerd moeten worden.

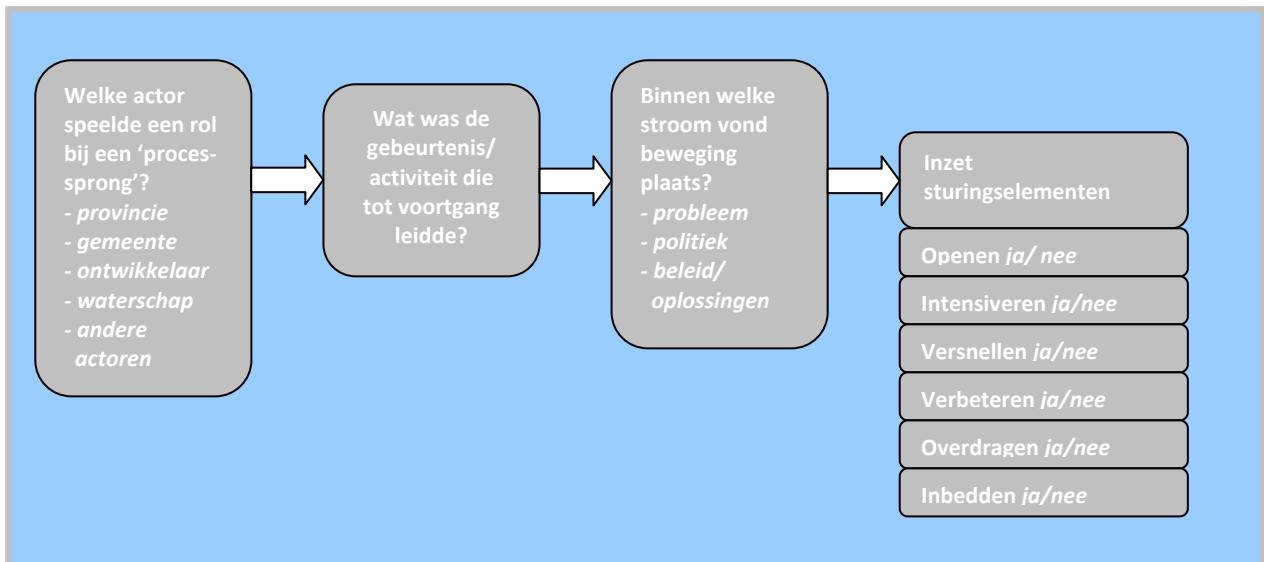
Het stromenmodel van Kingdon biedt handvatten om processen en hun uitkomsten te analyseren. Volgens Kingdon leidt een proces tot inhoud op het moment dat drie stromen bij elkaar komen: de probleem-, politieke- en beleids/ oplossingen stroom. Welke onderwerpen of problemen aan bod komen hangt dus niet af van rationele beslissingen, maar van afzonderlijke stromen die elkaar op een bepaald moment raken.

Van Randerat stelde in zijn onderzoek (voor de MCD) de sturingselementen centraal. De sturingselementen geven geen blauwdruk voor een vlekkeloos verloop, maar kunnen helpen om niet vast te lopen in het soms chaotische proces en om noodzakelijke verbindingen te leggen. De zes sturingselementen zijn: openen, intensiveren, versnellen, verbeteren, overdragen en inbedden.

In deze scriptie wordt het proces van drie cases geanalyseerd met behulp van een onderzoeksmodel. Elk proces wordt in rondes verdeeld. Zo'n ronde beslaat niet standaard bijvoorbeeld één kalenderjaar, maar geeft een bepaalde periode in het proces aan die afsluit met bijvoorbeeld een bepaalde beslissing of een overeenkomst. De actoren in het proces hebben aan het eind van een ronde een bepaald gezamenlijk beeld bereikt en nemen vervolgens de volgende stap in het proces.

Voor elke 'sprong' naar een volgende ronde wordt met behulp van het model gekeken wat er gebeurde waardoor deze voortgang ontstond en welke partij hierin een bepalende rol speelde. De volgende stap in het onderzoeksmodel is te analyseren op welke stromen uit het stromenmodel van Kingdon beweging plaatsvond, die leidde tot de voortgang in het proces en een reëlere financiële haalbaarheid.

Tenslotte wordt nagegaan welke sturingselementen op die stromen ingezet werden om voortgang te boeken, in het bijzonder op het gebied van financiële haalbaarheid.



Figuur 0.2 Onderzoeksmodel

Voor elke sprong naar een volgende ronde, wordt het onderzoeksmodel toegepast. Het model wordt dus voor elke ronde en elke case toegepast en ingevuld. Met behulp van de ingevulde modellen kan vervolgens gekeken worden of er conclusies kunnen worden getrokken over belangrijke actoren, gebeurtenissen, dominante stromen en veel voorkomende sturingselementen.

### Casestudies

#### Haarlemmermeer

In hoofdstuk 4 wordt het proces van drie gebiedsontwikkelingen uit de praktijk geanalyseerd. Als eerste wordt het project Haarlemmermeer Westflank in rondes gedeeld. Per ronde is een analyse gemaakt van de gebeurtenissen of beslissingen die ervoor zorgden dat het proces versnelde. Opvallend is dat de provincie Noord- Holland heel duidelijk het voortouw neemt in het proces. Gezien de omvang van het plangebied is dit ook voor de hand liggend. Het is ook de provincie die in veel gevallen de partij is die zorgt voor een sprong in het proces naar een volgende ronde. Het Hoogheemraadschap zorgt in een aantal rondes ook voor de voortgang door het belang en de mogelijkheden van de wateropgave te benadrukken. Hoewel marktpartijen al vroeg gronden beginnen te verwerven in het gebied, leidt dit in de eerste fases niet tot een volwaardige plek aan de vergadertafel van shareholders.

De activiteiten die partijen ondernemen om het proces in een volgende ronde te brengen en de daarmee ook financiële haalbaarheid reëler te maken, hebben nauwelijks te maken met een *directe* financiële impuls die aan het project wordt gegeven. De voortgang (ook op het gebied van financiële haalbaarheid) ontstaat vaker door bijvoorbeeld de presentatie van een gezamenlijk gemaakte visie of een beslissing over een 380 kV tracé die voordelig uitvalt voor het project.

Op momenten dat het proces naar een volgende ronde beweegt, vindt er vooral beweging plaats op de probleem- en politieke stroom. De onderwerpen waterberging en de woningvraag werden vaak naar voren geschoven en de urgentie werd benadrukt. De bekendheid van de onderwerpen en het 'linken' van de Westflank aan actuele thema's zorgt er weer voor dat het op de politieke agenda komt.

De politieke stroom is óók belangrijk omdat de politiek bijvoorbeeld een planning voor het project kan bepalen. Deze is dan niet ingegeven is door de realiteit van de gebiedsontwikkeling zelf, maar door politieke belangen.

De sturingselementen die veel voorkomen zijn openen en intensiveren. De provincie past daarnaast ook 'sluiten' toe: ze hoopt met een compactere groep sneller tot besluitvorming te komen.

#### Zuidplaspolder

De rondes waarin het proces van de gebiedsontwikkeling Zuidplaspolder verdeeld kan worden, laten zien dat de provincie Zuid- Holland vanaf de start van het project een belangrijke rol heeft gespeeld bij de sprong naar een volgende ronde. Ze vult haar rol zo in dat ze een strakke regie kan voeren en heel bewust andere partijen wel of niet toelaat tot het proces. Het Hoogheemraadschap krijgt wel de mogelijkheid om het proces te beïnvloeden en slaagt hier ook redelijk goed in. Marktpartijen krijgen pas later de gelegenheid hun visie te

presenteren en mee te praten over de inhoud en het proces. Hun rol is dus minder bepalend voor de inrichting en het tempo van het proces.

Om het proces naar een volgende ronde te brengen en de financiële haalbaarheid reëler te maken, vinden verschillende gebeurtenissen plaats. Wat veel van deze acties met elkaar gemeen hebben, is dat ze amper te maken hebben met een *directe* financiële impuls. Wél is de financiële haalbaarheid een heikel punt en onderwerp van vele discussies, met name in rondes drie en vier. Hoewel er geen direct antwoord komt voor dit probleem, zet het partijen wel onder druk om met elkaar om tafel te gaan zitten en ideeën en belangen op elkaar af te stemmen.

Op het moment dat een proces zich naar de volgende ronde beweegt, vindt er voornamelijk beweging plaats op de politieke stroom. Afspraken op bestuurlijk niveau of tijdsdruk vanuit de politiek zijn vaak bepalend voor de stap naar een volgende ronde. De politieke stroom is echter niet met overmacht de meest beweeglijke. Ook de probleem- en de oplossingenstroom zijn bijna net zo belangrijk voor de voortgang in het proces.

Het sturingselement dat overduidelijk het vaakst wordt ingezet is 'openen'. Al dan niet bewust zorgen actoren voor voortgang in het proces op het moment dat men open staat voor nieuwe ideeën of andere actoren. Het zorgt voor meer 'lucht' in het proces en voorkomt dat het proces op een dood spoor komt door een discussie die maar niet opgelost lijkt te kunnen worden.

### Stadswerven Dordrecht

De actor die gedurende het hele proces van dit binnenstedelijke herstructureringsproject een belangrijke rol speelde is de gemeente Dordrecht. Ondanks dat de invloed van de gemeente zowel een bespoedigend als vertragend effect had op het proces, blijft de gemeente per saldo de actor die het vaakst een bepalende rol had bij een sprong in het proces naar een volgende ronde. Later in het proces wordt de rol van andere actoren ook duidelijk zichtbaar: De UFM (Urban Flood Management) organisatie en ontwikkelaar AM zorgen voor nieuwe impulsen en voortgang in het proces. Zij vervullen in bepaalde fasen van het proces een cruciale rol.

Door vele discussies op het politieke vlak en gebrek aan overeenstemming over het programma tussen gemeente en marktpartijen, komt het project onder grote (financiële) druk te staan. De gebeurtenissen die leiden tot voortgang in het proces hebben echter niet te maken met een directe financiële impuls, maar met een verbeterde samenwerking tussen partijen en met nieuwe inhoudelijke ideeën voor het plangebied.

De stroom die het sterkst zorgt voor beweging in het proces en de stap naar een volgende ronde is de probleemstroom. Op het politieke vlak vinden ook veel activiteiten plaats, maar deze zorgen vaak juist voor vertraging in het proces en zetten de financiële haalbaarheid onder druk.

Wanneer de knelpunten van het project in de probleem stroom voldoende onder de aandacht worden gebracht, wordt er hard(er) gewerkt aan oplossingen. Het UFM krijgt de kans om haar kennis in de praktijk te brengen door een koppeling te leggen tussen het probleem (impasse in het proces) en een mogelijke oplossing (pilotproject UFM). Zo ontstaat een 'window of opportunity'.

Het sturingselement dat overheerst is het 'openen' van het proces voor nieuwe partijen of ideeën. Dit zorgt er elke keer voor dat er 'schwung' komt in het proces en dat een oplossing voor concrete (financiële) problemen dichterbij komt.

### *Conclusies*

De conclusies die uit het literatuuronderzoek en de praktijkcases getrokken kunnen worden, zijn gestructureerd naar de elementen waaruit het onderzoeksmodel is opgebouwd: actoren, gebeurtenissen, stromen en sturingselementen. De bevindingen uit de praktijk zijn moeilijk te veralgemeniseren, maar bieden wel inzicht in mogelijkheden om te sturen in het proces en in manieren om voortgang op het gebied van (financiële) haalbaarheid te bereiken.

- Actoren

Uit de cases blijkt dat partijen (met name de publieke partijen die de regie voeren) zich aan het begin van het proces vaak uitspreken voor een integrale, flexibele aanpak. In de praktijk blijkt een dergelijke dynamische procesbenadering 'makkelijker gezegd dan gedaan'. Er is minder ruimte voor ander actoren dan (semi-) publieke en maatschappelijke partijen dan de beoogde integrale aanpak in eerste instantie zou doen vermoeden. Het waterschap slaagt er redelijk goed in om haar belang (het duurzame beheer van water) in het proces te verankeren. Ze doen dit door water-maatregelen in samenhang te zien met bijvoorbeeld gewenste woningbouw en recreatie, en de gevolgen ervan over een lange termijn te bekijken. Dankzij deze aanpak is het waterschap op verschillende momenten verantwoordelijk voor een sprongen naar een volgende ronde. Naarmate de tijd vordert is er vaak meer plek voor andere actoren als projectontwikkelaars om invloed op het proces uit te oefenen.



- **Gebeurtenissen**

In dit onderzoek is gekeken naar de gebeurtenissen die leiden tot voortgang in het proces, in het bijzonder op het gebied van de financiële haalbaarheid. Uit de (complexe) processen van de praktijk cases blijkt dat het vaak onverwachte partijen of nieuwe ideeën zijn die zorgen voor de sprong naar een volgende procesronde. Dit gebeurt (wellicht ook logisch) vaak op een moment dat er een probleem is ontstaan waardoor het proces vertraagt. Op zo'n moment wordt de urgentie groter en zijn partijen bereid (of: worden gedwongen) om te zoeken naar overlappende belangen en verbintenissen met anderen. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat hiervan met name in de eerste ronde(s) vaak nog geen sprake is.

Opvallend genoeg wordt voortgang op het gebied van financiën vrijwel nooit bereikt door een gebeurtenis waarbij simpelweg extra geld in het project geïnvesteerd wordt. De druk om een project financieel haalbaar te maken kan er wél voor zorgen dat partijen elkaar (sneller) opzoeken. Doordat partijen in zo'n situatie een gezamenlijk belang ontdekken, of doordat bijvoorbeeld naar de financiële consequenties over een langere termijn wordt gekeken in plaats van slechts naar het moment van ontwikkeling, leidt dit uiteindelijk vaak ook tot een financieel haalbaar plan.

- **Stromen**

Bij alle praktijkcases vindt gedurende het proces beweging plaats op alle drie de stromen uit het stromenmodel van Kingdon. De beweeglijkheid of zichtbaarheid van zo'n stroom wisselt per ronde. Beweging op de probleemstroom leidde het vaakst tot een sprong naar een volgende ronde. Door het onderwerp urgent te maken en als probleem te presenteren, komt het onder de aandacht van veel partijen. Wanneer veel actoren erkennen dat er daadwerkelijk een probleem is, is men ook meer bereid te zoeken naar een oplossing. Beweging op de oplossingen- en politieke stroom spelen ook een relatief grote rol bij het maken van een volgende stap in het proces.

Het trekken van conclusies over het belang van de stromen kan niet gedaan worden alleen op basis van een optelsom van keren dat beweging op een bepaalde stroom zorgde voor vooruitgang in het proces. Vaak is het, zoals de theorie van Kingdon ook verkondigt, een *samenkomst* van stromen die de voortgang veroorzaakt. In de bestudeerde cases zijn het vooral het samenkomen van de politieke- en probleemstroom waardoor een 'window of opportunity' ontstaat.

- **Sturingselementen**

De sturingselementen die het vaakst worden ingezet om het proces een bepaalde richting op te sturen of snelheid in het proces te brengen zijn overduidelijk 'openen' en 'intensiveren'. Het openen van het proces voor nieuwe ideeën of een nieuwe partij zorgt vaak voor een nieuw inhoudelijk inzicht of de constatering dat belangen tussen partijen niet tegenstrijdig zijn maar juist overlappen (zodat partijen sneller tot een gemeenschappelijk beeld kunnen komen). 'Intensiveren' vindt plaats als het aantal interacties tussen partijen wordt vergroot. Hoe meer partijen weten van elkaars belangen en doelstellingen, hoe beter het mogelijk is om gezamenlijke belangen te vinden.

Dat juist deze twee sturingselementen vaak worden ingezet heeft wellicht ook te maken met de fase die in dit onderzoek is onderzocht: de initiatief- en haalbaarheidsfase. Juist in deze fase is er nog relatief veel ruimte voor nieuwe ideeën en partijen.

Als gekeken wordt naar de mate waarin men sturingselementen in elke ronde inzet, dan kan geconcludeerd worden dat met name in de eerste ronde er relatief weinig invloed op het proces uitgeoefend wordt door partijen. In latere rondes (vanaf ronde 2) worden vaker sturingselementen ingezet. Dit is te verklaren door het feit dat het project dan al meer 'uitgekristaliseerd' is en partijen beter weten of het strookt met hun belangen en met welke partijen ze eventueel kunnen samenwerken

Pas op dat moment wordt het voor partijen interessant om invloed te kunnen uitoefenen en sturingselementen in te zetten.

### *Aanbevelingen*

Ondanks goede voornemens bij de start, verloopt het proces van gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde water- en woningopgave in de praktijk toch vaak anders en vaak moeizamer dan van te voren was voorzien. Het volgen van een dynamische procesbenadering is vaak "makkelijker gezegd dan gedaan". Onderstaand volgt een viertal aanbevelingen om het proces van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave beter te laten verlopen.

- De waterschappen: een wereld te winnen

Het waterschap heeft de afgelopen circa tien jaar getoond een professionele partij te zijn die verder kijkt dan alleen het beheer van water. Dit is een positieve ontwikkeling aangezien er tenslotte ook een deskundige partij nodig is die het waterbelang kan vertegenwoordigen, bij het toenemende aantal projecten waarin een woning- en wateropgave gecombineerd moeten worden.

Toch is de nieuwe, meer invloedrijke rol van het waterschap bij gebiedsontwikkelingen niet altijd goed verankerd. Eén van de aanbevelingen van deze scriptie is het proces in een vroeg stadium open te stellen voor de waterschappen en hun kennis en expertise al in de initiatieffase mee te nemen bij de inhoudelijke invulling van het plan. Voorwaarde voor het echt kunnen integreren van die kennis is wel dat zowel gemeente of provincie, het waterschap als de ontwikkelaars gezamenlijk in een vroeg stadium in overleg treden.

- Betere afstemming en meer financiële middelen

Een gebiedsontwikkeling is alleen financieel haalbaar te maken als investeringen in het gebied vanuit verschillende partijen of sectoren op het juiste moment bij elkaar worden gebracht. In het bijzonder (omdat er vanuit zoveel verschillende belangen beslag op de ruimte wordt gelegd) gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave zouden erbij gebaat zijn als er tussen verschillende sectoren meer afstemming plaatsvindt. Het bereiken van die afstemming vraagt van de projectleider om organiserend vermogen en een integrale financiële aanpak. Tekenen en rekenen moeten vanaf het begin gelijk op gaan. Van alle andere belanghebbenden bij de ontwikkeling vraagt het om een ondernemende actieve houding waarbij men de urgentie van het onderwerp onder de aandacht brengt en het belang van partijen bij de realisatie van de ontwikkeling zichtbaar maakt. Het gebied moet centraal komen te staan, en niet het (financiële) belang van een sector.

Naast de aanbeveling op het gebied van afstemming van financiële stromen, is er een tweede aanbeveling op het gebied van financiën: De reservering van extra financiële middelen voor gebiedsontwikkelingen (waaronder gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde water- en woningopgave). Partijen moeten zich realiseren dat de woningopgave in de komende jaren alleen te realiseren is met een forse extra investering in 'omgevingsvoorwaarden'.

- Samenwerken als publieke huis nog niet op orde is

In de praktijk komt het vaak voor dat provincie en gemeenten voorzichtig zijn met het betrekken van de marktpartijen in een vroeg stadium van het proces. Voor een deel is dit ook terecht: bepaalde kennis over bijvoorbeeld juridisch planologische procedures moet voorbehouden blijven aan publieke partijen, en ook de Europese regelgeving is een factor om rekening mee te houden.

Het is mijns inziens echter niet nodig om het publieke huis *helemaal* op orde te hebben, voordat private partijen bij het proces betrokken kunnen worden. Het uitsluiten van private partijen kan als consequentie hebben dat kaders steeds steviger worden vastgesteld en mogelijkheden tot aanpassing steeds beperkter worden. Om dit te voorkomen moet er worden geïnvesteerd in de samenwerking tussen publieke en private partijen. Een dergelijke samenwerking schept geen verplichtingen, is vrijblijvend en kan zowel de inhoud als het proces van de gebiedsontwikkeling verbeteren.

- Planning en tijd

Het proces van gebiedsontwikkelingen kenmerkt zich vaak door complexiteit. Om toch grip te houden op het proces, gebruiken partijen in veel gevallen een planning als houvast. Hoewel zo'n planning goed kan fungeren als leidraad, zal een té strakke planning de relaties tussen partijen en de verstandhouding onderling geen goed doen. Een aanbeveling uit deze scriptie is een goede balans te vinden tussen het voor ogen houden van het behalen van een bepaald doel binnen een bepaalde termijn, en tegelijkertijd ruimte geven aan het nadenken over of uitwerken van nieuwe ideeën en alternatieven.

## 1. Introductie en vraagstelling

### 1.1 Aanleiding en motivatie

Locaties waar een woningbouwprogramma gecombineerd moet worden met een waterbergingsopgave, komen steeds meer voor. Hoewel in elk woningbouwplan wel water wordt geïntegreerd, is het bijzondere aan gebiedsontwikkelingen die in deze scriptie worden onderzocht, dat water leidend is en een structurerend element in de planvorming. De kwantiteit en kwaliteit van het water bepalen dus of en in welke mate woningbouw mogelijk is. Deze ontwikkeling vindt plaats tegen de achtergrond van een toenemende maatschappelijke aandacht voor waterveiligheid, duurzaamheid en klimaatbestendigheid.

Dit type gebiedsontwikkelingen beschouw ik als 'spannende' projecten, omdat de twee doelstellingen (water en wonen) elkaar in eerste instantie in de weg lijken te zitten. Een belangrijke voorwaarde om te kunnen bouwen in deze gebieden is het oplossen van de wateropgave. Die opgave bestaat vaak sowieso al (door verdroging, klimaatverandering, vraag naar recreatiemogelijkheden etc) en wordt groter door de wens er woningen te realiseren<sup>1</sup>. Het realiseren van waterberging is kostbaar en beslaat meestal veel vierkante meters, waardoor de realisatie van woningen vaak onder druk komt te staan. Het proces van dergelijke gebiedsontwikkelingen verloopt daarom vaak traag.

Naast de toename van het aantal projecten met een gecombineerde water- en woningopgave, is ook de groeiende aandacht voor het management van gebiedsontwikkelingen actueel. Dit onderzoek gaat uit van de veronderstelling dat de oorzaak van de vertraging in het proces ligt. Aan innovatieve technische oplossingen ontbreekt het immers niet. Dit is overigens niet uniek bij dit type projecten, maar geldt voor de meeste gebiedsontwikkelingen. De vraag hoe het proces gestuurd kan worden en welke (nieuwe) partijen daarin een rol spelen is hierdoor extra relevant.

### 1.2 Probleemstelling

De druk op de ruimte in Nederland is groot: Er is veel vraag naar nieuwe bouwlocaties, en tegelijkertijd is er een grote wateropgave. Er bestaat een grote overlap tussen de uitleggebieden voor woningen in Nederland en de plekken die zoekgebieden voor waterberging zijn. (C. Zevenbergen in: Eiffel reeks, april 2009) Deze twee doelstellingen lijken elkaar tegen te werken, waardoor de realisatie van dit type projecten in eerste instantie lastig lijkt.

Hoewel de fysieke inrichting van een dergelijk gebied niet eenvoudig is, ontbreekt het meestal niet aan innovatieve technische oplossingen met betrekking tot 'water wonen', nieuwe watersystemen etc. Aan inhoudelijke planideeën is dus meestal geen gebrek. Uit de verschillende definities die er van gebiedsontwikkeling bestaan (o.a. Wolting, 2006 en Deloitte Real Estate Advisory, 2008), valt op te maken dat de oorzaak voor de complexiteit rond dit type projecten eerder gevonden kan worden in het proces: Er zijn veel partijen betrokken, er spelen veel belangen en het gaat om lange termijn plannen.

In het proces van gebiedsontwikkelingen ontstaan de struikelblokken vaak wanneer de druk op de financiële haalbaarheid toeneemt. Dit geldt in het bijzonder bij projecten die in dit onderzoek bestudeerd worden, waarbij in eerste instantie twee op het oog tegenstrijdige doelstellingen binnen één gebied verenigd moeten worden. Zeker in de huidige economische crisis zijn partijen minder bereid om in een vroeg stadium financiële risico's te nemen en geeft men de voorkeur aan zekerheid en risicobeheersing. Het risico bestaat dat beide belangen elkaar hierdoor in de greep houden en problemen (woningdruk, wateroverlast, gebrek aan recreatie of natuur) te lang blijven bestaan.

---

<sup>1</sup> Dit is een extra relevant onderwerp in het Westen van Nederland, aangezien daar de woningdruk het hoogst is maar dit deel van ons land ook het laagst ligt.

Het proces van gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde water- en woningopgave kent een divers speelveld, met ook nieuwe actoren als de waterschappen. In de praktijk blijkt dat de gemeenten, provincies, ontwikkelaars en waterschappen die zich in dit proces bewegen, niet altijd voldoende kennis hebben over het procesverloop en de sturingsmogelijkheden. Dit is een gemiste kans, aangezien meer kennis kan zorgen voor bewustere keuzes en een proces dat beter en sneller verloopt.

### 1.3 Doelstelling

Deze scriptie analyseert het proces van gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde water- en woningopgave, en zoomt daarbij in op de voortgang op het gebied van financiële haalbaarheid in de initiatief- en haalbaarheidsfase. Doelstelling is met de uitkomsten van het onderzoek inzicht te bieden in mogelijkheden om bij het (financieel) haalbaar maken van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave te sturen op politieke, probleem of beleidsstroom. Tevens biedt het handvatten om gerichter sturingselementen in te zetten.

### 1.4 Centrale onderzoeksvraag

Welke procesfactoren zijn van belang wanneer in de beginfase van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave vooruitgang plaatsvindt (in het bijzonder bij het maken van concrete financiële afspraken) en welke actoren spelen een belangrijke rol bij het maken van sprongen in het proces?

De term 'procesfactoren' verwijst in dit onderzoek naar twee theorieën:

Allereerst wordt gekeken welke stromen uit het stromenmodel van Kingdon (de probleem-, politieke of oplossingen-/ beleidsstroom) het sterkst bewegen op het moment dat een proces zich van de ene naar de volgende ronde beweegt.

Vervolgens wordt naar de procesfactor 'sturingselementen' gekeken. Volgens de theorie van Van Randeraat kunnen sturingselementen gericht ingezet worden om te zorgen dat er voortgang in het proces ontstaat. Voor de case- projecten in dit onderzoek wordt nagegaan of er met behulp van de sturingselementen gestuurd kan worden op beweging in het proces van de ene ronde naar de volgende.

### 1.5 Inkadering van het onderwerp

Deze paragraaf beschrijft wat het object van dit onderzoek is. Waar richt deze scriptie zich precies op? Het object van dit onderzoek is het *proces* van gebiedsontwikkelingen waarbij een water- en woning opgave gecombineerd worden. Een voorwaarde is dat de wateropgave bij deze projecten al aanwezig is en de woningbouwplannen later aan het gebied zijn toegevoegd. Ik kies ervoor juist dit type gebiedsontwikkelingen te onderzoeken, omdat deze steeds vaker voorkomen in Nederland. In Nederland zijn de regio's waar de woningdruk het hoogst is, toevallig ook de gebieden die laag liggen en waar de vraag naar water(-berging) vaak al groot is. Dit leidt tot een toename aan bouwprojecten waar water leidend is in de planvorming. Uit verschillende publicaties en eigen ervaring blijkt dat dit type ontwikkelingen moeizaam verloopt. In het onderzoek wordt uitgegaan van de aanname dat de stroperigheid te wijten is aan aspecten in het proces; aan innovatieve technische oplossingen ontbreekt het immers niet. Er bestaat geen tekort aan nieuwe ideeën voor waterberging in duinen, woningen bouwen op het water, beïnvloeding van het waterpeil etc. De veronderstelling is dus dat de oplossing voor de traagheid in het proces ligt. Na bijna twee jaar MCD- opleiding is overigens wel duidelijk geworden dat dit niet alleen bij dit type projecten het geval is, maar bij veel gebiedsontwikkelingen.

Het onderzoek focust zich met name op de beginfase van het proces: de initiatief- en haalbaarheidsfase. Er wordt vooral naar deze afgebakende fase gekeken, omdat veel grote gebiedsontwikkelingen hier stranden of vertraging oplopen. Het proces van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave is bij de start al complex door de veelheid aan actoren. Zodra op een later moment de voorverkenningen moeten uitmonden in

concrete afspraken worden de tegenstellingen binnen het plan en tussen de partijen (nog) zichtbaarder. Hoe dit van invloed is op het proces blijkt uit de bevindingen van dit onderzoek.

Inzoomend op het proces van dit type gebiedsontwikkelingen, wordt nader gekeken naar de rol die de financiering speelt. Dit is namelijk een aspect dat de verhoudingen tussen betrokken partijen behoorlijk kan bekoelen, en wat een grote belemmering kan vormen in de voortgang van het proces. De financiering is vaak een belangrijke reden waarom projecten in de haalbaarheidsfase vertraging oplopen of stranden. Juist bij gebieden waar een water- en woningbouwopgave gecombineerd moeten worden gaan de kosten ver voor de baten uit, wat een andere houding (o.a. veel vertrouwen in elkaar) vraagt van betrokken partijen. En juist in de huidige economisch moeilijke tijden is dit een lastige opgave.

## 1.6 Deelvragen

1. Wat is gebiedsontwikkeling?
2. Hoe ziet het proces van gebiedsontwikkeling eruit (algemeen), en in het bijzonder de initiatief- en haalbaarheidsfase?
3. Welke partijen zijn betrokken en wat zijn hun belangen?
4. Wat is de rol van financiering in gebiedsontwikkelingen en welke investeringsmogelijkheden hebben partijen?
5. Op welke momenten in het proces treedt er (voor het onderwerp financiering) versnelling op of lijkt het proces stil te staan?
6. Zijn de oorzaken voor versnelling te verklaren door een 'window of opportunity'?
7. Welke sturingselementen kunnen partijen inzetten om voortgang (voor wat betreft financiële haalbaarheid) in het proces te boeken?
8. Sluiten de processen van projecten uit de praktijk met name aan op de statische of dynamische procesbenadering?

## 1.7 Onderzoeksopzet

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen is een viertal elementen relevant. Deze elementen worden in de komende hoofdstukken verder uitgediept. Ze vormen de leidraad bij de bestudering van literatuur en het onderzoek naar de praktijkcases:

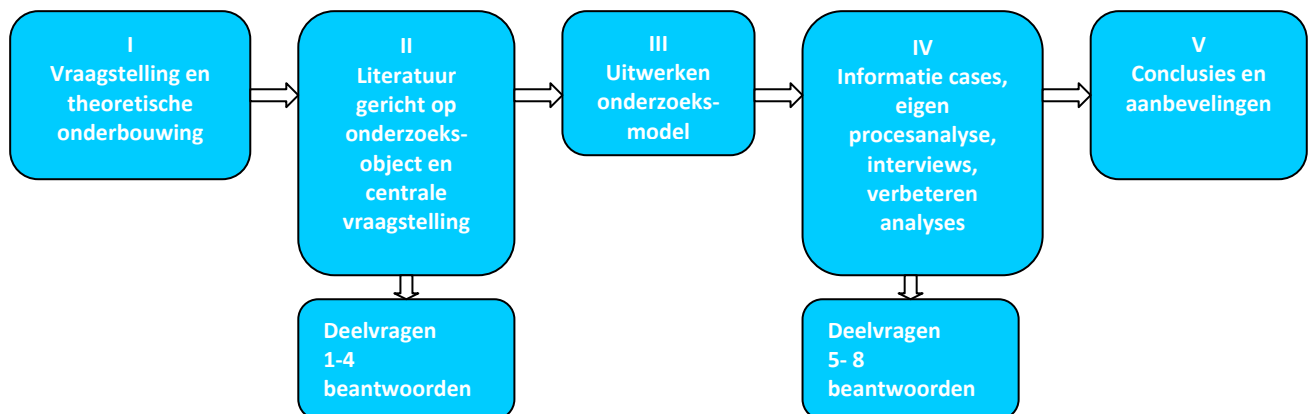
- a) Welke partijen spelen een rol (*wie*)
- b) Welke gebeurtenissen hebben invloed op de voortgang van het proces (*wat*)
- c) Staat een dergelijke gebeurtenis op zichzelf of vindt er beweging plaats op verschillende 'stromen'? (*stromen*)
- d) Hoe kan invloed uitgeoefend worden op het proces (*sturingselementen*)

Vanuit deze bredere vraagstellingen wordt uiteindelijk gericht gekeken naar specifieke antwoorden die aansluiten op het onderzoeksobject van deze scriptie en de onderzoeksvragen.

Op de vier losse elementen wordt ingegaan in het theoretisch kader in hoofdstuk drie. Ze vormen vervolgens ook de ingrediënten voor het analysekader waarmee de praktijkcases bestudeerd worden.

De eerste vier deelvragen (zie 1.6) worden beantwoord door allereerst literatuur te bestuderen over gebiedsontwikkeling in algemene zin, procesmanagement en de rol van financiering. Vervolgens fungeren de theorieën van Kingdon en Van Randerdaat als onderbouwing voor een onderzoeksmodel dat wordt toegepast op drie cases. Aan de hand van het onderzoeksmodel kunnen de overige deelvragen en de centrale vraag beantwoord worden. De volgende stap is het verzamelen van informatie over de cases en het maken van een eerste analyse van het proces. De analyse wordt getoetst tijdens de interviews. Met de kennis uit de interviews worden de analyses (zo nodig) bijgesteld. De laatste stap is het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen.

Schematisch ziet de aanpak er als volgt uit:



Figuur 1.1 Onderzoeksaanpak

## 1.8 Onderzoeksmethodologie

In deze paragraaf wordt verantwoord waarom voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag de hierboven beschreven aanpak is gekozen.

### Aanpak

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn vier thema's of elementen onderscheiden. Vanuit deze vier elementen is relevante literatuur onderzocht en zijn praktijkcases bestudeerd. Aan de hand van de vier elementen en theorie is vervolgens een onderzoeksmodel opgezet. Hierin worden twee theorieën aan elkaar 'geknoopt'. Met behulp van het model kan het proces van gebiedsontwikkeling geanalyseerd worden. Het model werkt als het ware als een zeef voor cases uit de praktijk: Het project wordt door de zeef gehaald zodat alleen de benodigde informatie eruit gefilterd kan worden.

Het onderzoek is kwalitatief van aard. De benodigde informatie is verzameld door literatuur en documentatie te lezen en door interviews te houden over de cases met mensen uit de praktijk.

### Theorie

Er is literatuurstudie gedaan naar (het proces van) gebiedsontwikkeling, het managen ervan en de statische en dynamische procesbenadering. Deze laatste benaderingen worden aangehaald om een sterker fundament te leggen onder de procesanalyse die later in het onderzoek volgt. Ze bieden handvatten om de processen van de verschillende praktijkcases tegen het licht te houden, en kunnen helpen om aanbevelingen te doen.

Na de 'algemene' theorie richt de literatuurstudie zich meer op manieren waarop het proces van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave geanalyseerd kan worden: Vanuit de benaderingen van Kingdon en van Van Randeraat wordt het object van dit onderzoek benaderd.

### Casestudies

In dit onderzoek worden drie cases bestudeerd. Om een zo betrouwbaar mogelijke uitkomst uit het onderzoek te halen, is gestreefd naar het doen van meer dan één casestudie. De keuze voor drie cases heeft ook een praktische insteek: het gedegen onderzoeken ervan paste in de tijd die binnen de MCD opleiding wordt gegeven voor het doen van onderzoek.

In het onderzoek worden alleen cases geanalyseerd waar al enige jaren aan gewerkt wordt en waar zeer waarschijnlijk gebouwd gaat worden. Cases waaraan ooit is gewerkt maar waarvan het initiatief in de kiem is gesmoord, komen hier dus niet aan de orde. Dit heeft als consequentie dat de onderzoeksvraag en deelvragen zich richten op aspecten die *positief* hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces.

Er is gekozen voor grote gebiedsontwikkelingen in de Randstad, omdat hier de spanning tussen woningbouw (grote woningvraag, weinig ruimte) en de wateropgave het grootst is. Binnen het proces is een veelheid aan

actoren en belangen aanwezig. Binnen deze randvoorwaarden, wordt gevarieerd in gebiedsontwikkelingen in uitleggebieden, transformatielocaties, lokale- en regionale schaal.

De casus Haarlemmermeer Westflank is gekozen omdat het landelijk bekend is als één van de grootste gebiedsontwikkelingen van Nederland, waar bovendien de wateropgave heel nadrukkelijk aanwezig is. Daarnaast werk ik zelf aan dit project vanuit mijn functie als gebiedsontwikkelaar bij ASR Vastgoed Ontwikkeling. Ik ben daardoor goed op de hoogte en heb eenvoudig toegang tot informatie en betrokkenen. Om de objectiviteit van het onderzoek te waarborgen is geprobeerd zoveel mogelijk af te gaan op feitelijke informatie uit (proces)documenten van andere partijen (dan van ASR), interviews met betrokkenen te houden en bevindingen of tussentijdse conclusies vaker voor te leggen aan geïnterviewden en collega's.

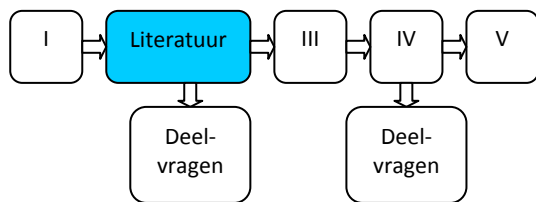
De tweede casestudie betreft Stadswerven in Dordrecht. Dit is een interessante case omdat deze zich afspeelt op lokaal niveau (en niet regionaal zoals de Westflank en Zuidplaspolder). Het proces is al relatief gevorderd en heeft vele ups en downs gekend, wat het extra boeiend maakt om op terug te blikken.

De Zuidplaspolder sluit de rij van casestudies. Ook dit project geniet landelijke bekendheid als regio waar woningbouw gecombineerd moet worden met de wateropgave. Hoewel ik persoonlijk niet bij dit project betrokken ben, is ASR hier wel actief, waardoor ik snel toegang heb tot documentatie over het project en te interviewen personen.

### *Interviews*

Om ervoor te zorgen dat de uitkomsten van de verschillende cases te vergelijken zijn, is ernaar gestreefd voor elke case dezelfde 'typen' personen te interviewen. Voor elke case is een projectleider vanuit de publieke kant geïnterviewd, de ontwikkelingsmanager van een marktpartij, en de projectleider of coördinator van het waterschap. Om een compleet beeld van het proces te ontwikkelen en ook elk jaar van het proces en elke gebeurtenis mee te nemen, zijn daarnaast ook nog andere betrokkenen bevraagd.

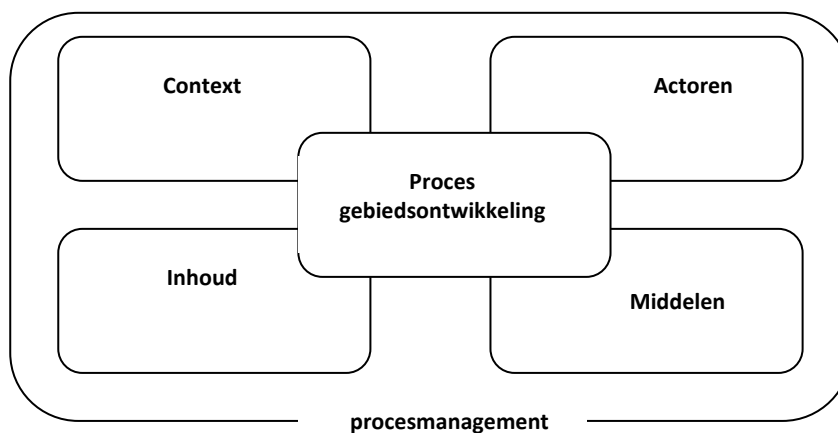
## 2. Literatuurstudie



Figuur 2.1 Voortgang in onderzoeksaanpak

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het grotere raamwerk geschetst. De eerste paragraaf gaat in op wat gebiedsontwikkeling inhoudt, maar de informatie zal zich gaandeweg steeds meer toespitsen op het specifieke onderwerp van dit onderzoek: het proces van gebiedsontwikkelingen waarbij een woning- en water opgave gecombineerd moeten worden. De gevonden relevante literatuur wordt vanaf paragraaf 2.3 gestructureerd volgens de ingrediënten van gebiedsontwikkeling. Deze zijn volgens van 't Verlaat (van 't Verlaat, 2003, p.7) de *context* waarbinnen de ontwikkeling plaatsvindt, de *inhoud* die zich richt op het creëren van ruimtelijke constellaties, de *actoren* met hun eigen belangen en rollen, de *middelen* die geïnvesteerd worden om de ontwikkeling tot realisatie te brengen en tenslotte het *proces* waarbinnen voorgaande vier aspecten samenkomen. In onderstaande figuur zijn deze ingrediënten schematisch weergegeven:



Bron: van 't Verlaat, 2003, p.7

Figuur 2.2 Ingrediënten van gebiedsontwikkeling

### 2.2 Wat is gebiedsontwikkeling?

De vraag 'Wat is gebiedsontwikkeling?' is niet eenvoudig te beantwoorden. Feit is wel dat de populariteit van de term de afgelopen jaren een vlucht heeft genomen. Elke projectontwikkelaar doet tegenwoordig aan gebiedsontwikkeling. Gedeputeerden verkondigen hun 'gebiedsgerichte oriëntatie' bij nieuwe projecten. En het ministerie van VROM richtte er in 2005 zelfs een speciale Adviescommissie voor op onder leiding van Riek Bakker. Waar we tien jaar geleden gewoon spraken van de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, heten dit soort projecten plotseling 'gebiedsontwikkelingen'. Wat is er nu zo vernieuwend aan deze projecten? Wat kenmerkt deze ontwikkelingen eigenlijk? Een eenduidig antwoord of een definitie is lastig te vinden. Gebiedsontwikkeling is een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijke gebied en het stedelijke gebied. Voorbeelden zijn: herstructurering van woonwijken, herontwikkeling van centrum- en winkelgebieden, aanleg van groen, water en recreatie, de aanleg van woonwijken of



bedrijventerreinen in uitleggebieden en aanpassingen of uitbreidingen van infrastructuur (Wolting 2006, p.15). De kunst bij dit type projecten is om alle facetten van dat gebied in ogenschouw te nemen, en dit gedurende een lange periode vol te houden. Het gaat dus niet alleen om ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook om de samenhang met economische, ecologische, sociale en andere ontwikkelingen.

Zo bezien zijn gebiedsontwikkelingen niet nieuw. In Nederland zijn we tenslotte al tientallen jaren bezig met grootschalige projecten waarbij verschillende functies gecombineerd moeten worden.

Wat wel nieuw is, is het beginpunt van al deze plannen. 'Vroeger' zagen we de bouw van een nieuwe woonwijk of de aanleg van een weg primair als ruimtelijke opgave. Bij de huidige gebiedsontwikkelingen staat de maatschappelijke opgave aan de wieg van de realisatie van een project. Zo'n maatschappelijke opgave vereist een bredere, en meer integrale aanpak.

Friso de Zeeuw poneert in zijn publicatie 'De engel uit het marmer' (2007) de volgende definitie voor gebiedsontwikkeling: Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op (her-) ontwikkeling van het gebied. Ook het ministerie van VROM typeert 'gebiedsontwikkeling' aan de hand van een bepaalde manier van werken (en dus niet door een beschrijving van de inhoud van die projecten te geven). Zo hanteert ze het motto "Decentraal wat kan, centraal wat moet" en erkent ze het belang van een breed draagvlak voor regionale ontwikkelingen.

Wanneer de term gebiedsontwikkeling wordt gebruikt, gaat het dus om een nieuwe manier van werken, van aankijken tegen de ontwikkeling van een locatie. Deze werkwijze is ook nodig bij het type projecten waar deze scriptie overgaat: locaties waar een water- en woningopgave gerealiseerd moeten worden. De verstrengeling van belangen en het grote speelveld van de actoren vragen hierom.

### *2.3 Context en inhoud van gebiedsontwikkelingen met water- en woningbouwopgave*

#### *Context*

Een plan of gebiedsontwikkeling komt niet uit de lucht vallen. Ideeën hierover en de noodzaak ervoor ontstaan in een bepaalde context. In 'Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen' (2003) beschrijft van 't Verlaat waaruit deze context volgens hem bestaat. Een maatschappelijke ontwikkeling, zoals de opkomst van de netwerksamenleving heeft grote consequenties voor het functioneren van samenlevingen en steden. Een concreter voorbeeld is een hoge werkloosheid die veel invloed kan hebben op de (her) ontwikkeling van een wijk. De context van gebiedsontwikkeling wordt ook mede bepaald door het beleid op hogere schaalniveaus. Het beleid geeft de kaders aan en de na te streven ambitie. In de ideale situatie is er een integrale ontwikkelingsvisie; het resultaat van een integrale afweging van alle belangen voor een langere periode. Het beleid op lokaal niveau dient vanzelfsprekend samenhang te vertonen met het beleid op hogere niveaus. Een laatste aspect van de context waaraan in deze paragraaf aandacht wordt geschonken, is de infrastructuur. Bereikbaarheid en de mate waarin een gebied is aangehaakt op wegen, spoor etc. is namelijk bepalend voor de potentiële ontwikkeling van een gebied (van 't Verlaat, 2003, p.8).

De toename van gebiedsontwikkelingen waarin een woning- en wateropgave gecombineerd wordt, staat niet op zichzelf maar vindt plaats binnen een bepaalde context. Het wordt veroorzaakt door maatschappelijke ontwikkelingen en nieuw beleid. Nederland bereidt zich voor op een veranderend klimaat. Ons land krijgt steeds meer te maken met extreem natte en droge periodes. Daarnaast gaat de verstedelijking van Nederland door. Waar asfalt ligt en bebouwing staat, kan het regenwater niet de grond in en wordt het sneller afgevoerd. We bouwen ook nog vaak op plekken waar we dat (gelet op de ondergrond) beter niet kunnen doen. Bovendien blijft de zeespiegel stijgen en klinken grote stukken van Nederland in. Dat houdt in dat het water stijgt, terwijl het land zakt. Problemen die daarmee samenhangen zijn verdroging, watervervuiling en de instroom van zout water uit zee in West-Nederland. Behalve de veiligheid, zijn dus ook de kwaliteit van het oppervlaktewater en onze drinkwatervoorziening in het geding. De gevolgen staan niet alleen op papier, maar zijn voor iedereen voelbaar. Waar veel mensen een warme zomer nog wel verwelkomen, is een ondergelopen kelder minder prettig. Daarom moet in de ruimtelijke ontwikkeling van stad en regio steeds meer aandacht besteed worden aan wateroverlast en waterveiligheid.

De toegenomen aandacht voor water vertaalt zich in het beleid van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit is op twee manieren terug te zien. Enerzijds wordt de watersector nadrukkelijker geïntegreerd in beleidsplannen voor de ruimtelijke ordening. Anderzijds ontstaat er de laatste jaren ook meer beleid dat zich juist specifiek richt op water.

In de in 2005 verschenen Nota Ruimte, wordt de Watertoets geïntroduceerd. De watertoets is een instrument dat waterhuishoudkundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze laat meewegen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten. Het gaat erom water van meet af aan mee te nemen in ruimtelijke plannen en besluiten. Daarvoor is in een zo vroeg mogelijk stadium overleg nodig met de waterbeheerder. Het gaat niet om de beoordeling achteraf, maar om vroegtijdige en actieve inbreng (website Helpdesk Water, benaderd op 27-01-09): De watertoets is dus eigenlijk eerder een proces dan een toets.

In de meer recente Structuurvisie Randstad 2040 (2008) van het Rijk, is het verbeteren van de veiligheid tegen overstromingen bij de kust en de grote rivieren, en een groter en waterrijker Groene Hart één van de speerpunten. Deze worden geïntegreerd in een brede visie op onder meer de economische ontwikkeling van Nederland en het ontstaan van een Groen Blauwe delta.

Een beleidsstuk dat zich specifiek richt op water en dat veel invloed heeft, is het rapport van de Deltacommissie onder leiding van Cees Veerman. Dit rapport verscheen in 2008. Het had een vernieuwende insteek, omdat er een integrale visie in gepresenteerd werd. De commissie had de opdracht gekregen een advies te schrijven over het beschermen van het land tegen het water. In het rapport gaat men daarom in op klimaatbestendigheid en veiligheid tegen overstromingen. Men beseft daarbij wel dat Nederland ook een aantrekkelijke plaats moet zijn en blijven om te leven; wonen, werken, recreëren en investeren. De (water) veiligheid wordt dus gezien in samenhang met wonen en werken, landbouw, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie (Deltacommissie, 2008). De meeste reacties op het rapport waren positief. Toch was er ook commentaar, onder andere van Friso de Zeeuw. Hij vond dat de commissie met haar pleidooi voor een eigen water-budget en eigen bestuursregime teveel een sectorale koers koos. De insteek werd wel goed bevonden, maar de maatregelen om de doelen te bereiken zouden onvoldoende integraal zijn. Anderen (bijvoorbeeld J.J. de Graeff, directeur Natuurmonumenten) zijn het hiermee oneens: De 'stand alone' positie van water is gerechtvaardigd omdat ons laaggelegen land uiterst kwetsbaar is voor wateroverlast en overstromingen. En dus zou het gebaat zijn bij continuïteit van het beheer van water (De Water, jan. 2009).

Tussen verschillende bestuurslagen werd in 2003 het Nationaal Bestuursakkoord Water gesloten. Hierin is vastgelegd dat het watersysteem in 2015 op orde is. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen moeten ervoor zorgen dat deze doelstelling in 2015 is bereikt. De doelstellingen staan beschreven in de Nota Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw van de rijksoverheid en in de Kaderrichtlijn Water (een Europese richtlijn). Vooral de eerste nota heeft behoorlijke consequenties voor de inrichting van ons land. Door de hoge waterstanden in de jaren negentig realiseerden de waterschappen en andere waterbeheerders zich dat gemalen en dijken alleen niet genoeg meer zijn om de veiligheid en leefbaarheid van Nederland te garanderen. We moeten dus anders omgaan met water. De kern van het nieuwe waterbeleid is water de ruimte geven. 'Het water de ruimte geven' betekent dat waterschappen in het landschap en in de stad ruimte maken om water op te slaan. Op deze manier willen we problemen vóór zijn: ruimte die straks voor waterberging nodig is, moet nu al voor dat doel gereserveerd worden.

Ook op lokaal niveau vormt water een onderdeel van beleid. Deze wordt vaak afgestemd met het beleid van het lokale waterschap. Vaak beschikken gemeenten over een 'waternota' en is water een integraal onderdeel van de ruimtelijke nota.

De laatste jaren is er op beleidsniveau steeds meer aandacht gekomen voor water. Die aandacht maakt dat plannen integraler ontwikkeld kunnen worden, maar ook dat het planproces tegelijkertijd rijker en complexer wordt.

### *Inhoud*

De inhoud wordt in sterke mate beïnvloed door de context. Dat is logisch: de maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de trend van ontspanning en rust in de vrije tijd) bepalen, of leiden tot de inhoud van de ontwikkeling (ontwikkeling van wellness resorts in heel Nederland).

De inhoud van de gebiedsontwikkeling wordt ook wel aangeduid als het 'object' van de ontwikkeling. Het richt zich op het scheppen of herscheppen van ruimtelijke constellaties waarbinnen verschillende functies (wonen,

werken, recreëren) zich goed kunnen ontwikkelen (van 't Verlaat, 2003, p.18). Het heeft een ruimtelijk aspect, maar ook sociale, politieke, ecologische en sociaal culturele.

Binnen de inhoud van de gebiedsontwikkeling, kan een onderscheid gemaakt worden tussen sectorale en facetmatige aspecten. Sectorale aspecten betreffen afzonderlijke functies, zoals wonen of winkelen. Binnen een gebiedsontwikkeling komen deze aspecten in ruimtelijke zin tot uiting in woningen en winkels. Facetmatige aspecten kunnen zich voordoen binnen alle sectoren: vanuit een bepaald gezichtspunt (het facet; bijvoorbeeld fysiek of economisch) wordt naar het sectorale aspect gekeken.

Het object van gebiedsontwikkeling in dit onderzoek, is gebiedsontwikkelingen waarin een water- en woningbouw opgave gecombineerd moeten worden. Het water'probleem' is bij deze projecten al primair aanwezig. De wateropgave is dus urgent: er wordt geen water in het plan gebracht puur en alleen om de waarde van de woningen of het gebied te vergroten. Dit kan natuurlijk wel een bijkomend positief effect zijn. De urgentie van de wateropgave wordt bepaald door de eis dat het watersysteem op orde moet zijn en blijven. Dit houdt in dat er bijvoorbeeld voldoende seizoensberging moet zijn om regenwater op te vangen, omdat anders straten en woningen kunnen overstromen. Als hier niet aan wordt voldaan komt de veiligheid en toekomstige bruikbaarheid van het land onder druk te staan.<sup>2</sup>

Naast het water is er nog een andere sector die de ruimte claimt, namelijk de woningsector. In Nederland is de woningdruk nog steeds groot. Vooral in de Randstad is de vraag naar woningen groot. Helaas ligt ook juist dit deel van Nederland onder NAP, wat het bouwen bemoeilijkt.

Hoewel de water- en woningbouwopgave vanwege de ruimtedruk strijdig met elkaar lijken, is het de kunst van gebiedsontwikkeling om deze twee doelstellingen te verknopen. Bijvoorbeeld door de meeropbrengst van een woning met een mooie ligging aan het water te gebruiken om de waterberging in het gebied te financieren. Dit klinkt simpel, maar uit het vervolg van dit onderzoek zal blijken dat er nog veel haken en ogen aan deze ogenschijnlijk simpele redenering zitten.

Op het eerste gezicht lijkt dit type gebiedsontwikkeling alleen betrekking te hebben op fysieke aspecten. Er vinden immers hoofdzakelijk ruimtelijke ingrepen plaats. Echter; een dergelijk project slaagt alleen als het ontstaat in samenhang met andere facetten. Een voor de hand liggende relatie ligt er bijvoorbeeld met ecologie: De waterhuishouding en de natuur hangen nauw met elkaar samen. Maar ook opvattingen over de economische wenselijkheid en haalbaarheid bepalen het slagen van de gebiedsontwikkeling. Dit vraagt dus om een integrale benadering. Een dergelijke 'aanvliegroute' is binnen de ruimtelijke ordening (waar het bouwen van woningen ook onderdeel van uitmaakt) al vaker gemeengoed dan in de watersector. Deze heeft van oorsprong een meer sectorale insteek; namelijk het bereiken van doelstellingen op het gebied van water. Of de 'water- bestuursorganen' deze insteek nog steeds hebben en hoe zich dit verhoudt tot de integrale benadering van ruimtelijke ordening zal blijken uit bestudering van de praktijkcases.

## 2.4 Welk partijen zijn betrokken?

Het aantal actoren bij een gebiedsontwikkeling is over het algemeen groot. Die hoeveelheid partijen en hun uiteenlopende belangen maken dat gebiedsontwikkelingen zo complex zijn. De actoren zijn onder te verdelen in (semi-) publieke partijen, private partijen en burgers en belangengroepen.

Daarnaast is de onderverdeling stakeholder- shareholder te maken. De stakeholders zijn de belanghebbenden, bijvoorbeeld bezoekers van een winkelcentrum dat geherstructureerd wordt. De shareholders zijn de participanten, die bijdragen aan het projectresultaat. (Wolting, 2006, p.19).

Gezien de verstrengeling van belangen, invloed en macht binnen een project is het belangrijk veel partijen bij de besluitvorming te betrekken. Elke partij die invloed kan uitoefenen (door te vertragen, blokkeren of te verrijken), is in meer of mindere mate een deelnemer in het proces.

'De overheid is een veelkoppig monster' is een veelgehoorde uitspraak (Wolting, 2006, p.21). Dit komt door de grote hoeveelheid publieke partijen die vanuit verschillende belangen bij een gebied betrokken kunnen zijn. Bij

---

<sup>2</sup> Het op orde houden van het watersysteem is de primaire taak van het waterschap. Het heeft tot doel dat onder meer verdroging tegengegaan wordt, dat men verzilting wil voorkomen, dat voedingsstoffen in de grond ipv in het watersysteem terecht komen, dat bodemdaling tegengegaan moet worden. Dit garandeert bewoners een veilige woonomgeving met toekomstwaarde (Hoogheemraadschap Rijnland, 2008).

gebiedsontwikkelingen met een woning- en wateropgave is dit niet anders. Binnen het brede spectrum aan publieke partijen spelen de gemeente en/of de provincie de belangrijkste rollen. Hun standpunten worden bepaald door wat er politiek en maatschappelijk leeft. Een overstroming van een rivier, zoals in Limburg in 1995 plaatsvond, maakt dat de overheid en politieke partijen dit onderwerp hoog op de agenda zetten. Of een gemeente óf provincie in de publieke arena de hoofdrol speelt, is vaak afhankelijk van de omvang van het gebied en de 'uitstraling' van het project op de rest van de regio. Wanneer het project speelt op bovenlokaal niveau en binnen de gemeentegrenzen van meerdere gemeenten ligt, is het logisch dat de provincie een voortrekkersrol op zich neemt. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Zuidplaspolder. Betrokkenheid van beide bestuursniveaus is sowieso onontbeerlijk, omdat deze partijen de planologisch juridische kaders van het project bepalen.

Als semi- publieke partij moet het Waterschap hier natuurlijk genoemd worden. Volgens artikel 1.1 van de Waterschapswet is het waterschap een openbaar lichaam dat de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied tot doel heeft. Het is een functioneel democratische organisatie die verantwoordelijk is voor de kwaliteit en kwantiteit van het oppervlaktewater, de dijken en eventueel vaarwegen. Door middel van aankoop van gronden, vestiging van erfdienstbaarheid en onteigening kan het waterschap ervoor zorgen dat gronden worden ingezet voor waterbeheer en waterberging (Wolting, 2006, p.24). Vanuit die rol voeren waterschappen (ook wel Hoogheemraadschappen genoemd) veel overleg en onderhandelingen met publieke en private partijen. Tot ca. tien jaar geleden gingen die gesprekken voornamelijk over de beheertaak van de waterschappen. Dat veranderde toen in 1998 veel wateroverlast ontstond door overvloedige regenval. Onder andere daardoor groeide het besef dat water meer een ordenend principe moet zijn in de ruimtelijke ordening (bron: interview H. Waals). In de meeste gebiedsontwikkelingen 'eist' het waterschap tegenwoordig dan ook haar rol op. Dat wil niet zeggen dat ze ook daadwerkelijk *participeren* in de ontwikkelingen (waarbinnen bijvoorbeeld ook woningbouw één van de doelstellingen is), omdat ze daarmee méér verantwoordelijkheid op zich zouden nemen dan waarvoor ze in het leven geroepen zijn. Het waterschap leunt echter geenszins achterover als het gaat om het beheer van water. Zij ziet zichzelf als dé partij die een leidende en stimulerende rol kan vervullen bij het waterbeheer en maken van integrale toekomstplannen. Ze houdt daarbij oog voor de ontwikkelingen om zich heen, en probeert nieuwe initiatieven in samenhang met naastgelegen gebieden te zien. (Hoogheemraadschap Rijnland, 2008, en: Unie van Waterschappen, 2008)

	Taken
Rijk	Nationale beleidskader en strategische doelen voor waterbeheer.
Provincie	Vertaling van nationaal beleid naar provinciaal of regionaal beleidskader en regionale strategische doelen. Reguleert grote, permanente onttrekkingen aan het grondwater. Houdt als toezichhouder toezicht op de waterschappen.
Waterbeheerder	Waterschap beheert regionale watersystemen, Rijk beheert hoofdsysteem. De beheerder bepaalt maatregelen en voert ze uit.
Gemeente	Zorgt o.a. voor lokale ruimtelijke inpassing van waterbeheermogelijkheden en uitvoeren van milieumaatregelen.

Bron: Werkgroep watersystemen UvW, 2007, p.13

Figuur 2.3 Bestuurslagen en waterbeheer

Ook in de private sector zijn veel actoren betrokken bij gebiedsontwikkelingen met water en woningbouw. Private projectontwikkelaars kunnen een belangrijke rol spelen wanneer zij een grondpositie in het gebied hebben.

De laatste jaren is steeds vaker te zien dat ontwikkelaars ook zonder grondpositie, maar met een initiatiefplan hun positie in het project 'veroveren'. Ook komen deze partijen veel eerder in het planproces aan tafel, om al in een vroeg stadium hun expertise en marktkennis in te zetten.

Behalve projectontwikkelaars zijn er natuurlijk ook andere partijen die grond in hun bezit hebben. De grootste groep zijn de agrariërs. Zeker in grote gebiedsontwikkelingen op uitleglocaties zijn dit belangrijke actoren.

Een laatste categorie actoren vormen de burgers en andere belanghebbendenorganisaties als Natuurmonumenten. Burgers zijn niet eenvoudig in één groep onder te brengen. Ze kunnen de mensen zijn die last hebben van het gebrek aan waterberging, de nieuwe bewoners van de woningen, maar ook de huidige wandelaars in het gebied die woningbouw niet wenselijk vinden. Ze kunnen zich verenigen en via goede ingangen in het bestuurlijke en ambtelijk apparaat een stempel op het project zetten.

Natuurorganisaties komen op voor bijvoorbeeld het watergebied (voor vogels) in gebieden gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave gepland zijn. Behalve dat ze opkomen voor hun standpunten, hebben ze ook vaak omvangrijke gronden in eigendom. Ruil of verkoop van die gronden ten behoeve van bijvoorbeeld woningbouw ligt gevoelig, omdat het gezien hun natuurdoelstellingen niet direct voor de hand ligt (Wolting 2006, p.32). Kenmerkend voor gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave is de grote verscheidenheid aan actoren die allemaal opkomen voor hun eigen belang.

## 2.5 Middelen: Welke investeringsmogelijkheden hebben partijen?

De middelen maken een essentieel onderdeel uit van de gebiedsontwikkeling. Ze kunnen betrekking hebben op financiële middelen, maar bij gebiedsontwikkelingen is ook de productiefactor grond belangrijk. Het gaat bij gebiedsontwikkelingen niet alleen om de inzet van middelen, maar ook om de opbrengsten die deze generen (van 't Verlaat, 2003, p.31). Extra inzet van middelen (meer budget voor architect) kan namelijk tot extra opbrengsten leiden (hogere VON prijzen). In een dergelijke situatie moet een afweging gemaakt worden tussen mogelijke meeropbrengsten, de risico's en de planning.

### *Financiën publieke partijen*

De partijen die financieel gezien een rol spelen bij gebiedsontwikkelingen met een woningbouw- en wateropgave, hebben ieder een eigen manier waarop ze omgaan met hun geld. Publieke partijen beschikken vaak over grond en geld, maar de inzet hiervan wordt bepaald door de publieke agenda. Dat is ook legitiem in een democratie, aangezien de politiek voor een groot deel bepaalt wat met welke prioriteit aan bod komt. Het budget voor bijvoorbeeld waterbeheer of woningbouw is dus aan verandering onderhevig. Waterschappen daarentegen beschikken van oudsher over een eigen belastinggebied; ze zijn dus minder afhankelijk van bijdragen van het Rijk. Hun inkomsten zijn dus geormerkt: het komt volledig ten goede aan 'droge voeten' en 'schoon water'.

### **Actuele cijfers: de financiën van de waterschappen**

In 2007 heffen de waterschappen in totaal ruim € 2 miljard, waarvan het grootste deel voor het waterkwaliteitsbeheer (€ 1250 mio.) en waterkwantiteitsbeheer (€ 620 mio.). Het overige geld is voor waterkeringszorg en (vaar-) wegzorg. De waterkwaliteitskosten worden voor ongeveer 70% door de huishoudens betaald, en 30% door bedrijven (Havekes, 2009, p. 370).

*Figuur 2.4 Financiën van de waterschappen*

### *Financiën marktpartijen*

Een projectontwikkelaar is bij uitstek de partij die goed kijkt naar de verhouding tussen de investeringskosten en het resultaat dat dat oplevert. Ze hebben immers een commerciële doelstelling. In projecten waarbij woningbouw alleen mogelijk is mits de wateropgave ook gerealiseerd wordt, ligt dit lastig. Een private partij heeft vanzelfsprekend geen standaard budget voor de wateropgave, maar houdt wel rekening met de aanleg van water en openbare ruimte in het plangebied. Bij projecten waarbij een urgente wateropgave is die gecombineerd moet worden met woningbouw, liggen de investeringskosten voor het bouw- en woonrijp maken en de aanleg van openbaar gebied hoger dan bij een regulier project. Een dergelijke investering is echter niet één op één te vertalen in hogere VON prijzen of winsten. Een consument is namelijk niet bereid een hogere woningprijs te betalen als hij daar alleen een goede waterberging in het gebied voor terug krijgt (al vind

hij het wel belangrijk). Een mooie ligging van de woning aan het water biedt wél mogelijkheden om de VON prijs te verhogen.

#### *Mogelijkheden en bereidheid*

In principe hebben alle shareholders wel investeringsmogelijkheden. Het probleem is alleen dat partijen voor het betalen van bepaalde kosten naar elkaar wijzen wat veel ge- touw trek tot gevolg heeft. En niet altijd met (positief) resultaat. Woningbouw in een laag gelegen polder brengt bijvoorbeeld allerlei extra kosten met zich mee voor de waterberging. Het is vaak een punt van discussie in hoeverre deze kosten bij het waterschap ondergebracht kunnen worden, terwijl de ontwikkelaar de ‘aanstichter’ is van deze woningbouw. Wettelijk gezien kan de gemeente dankzij de nieuwe Wro via de grondexploitatiewet de kosten verhalen die voor de aanleg van de locatie gemaakt worden. Ze kan eisen stellen aan een locatie, ook met betrekking tot de inrichting van het watersysteem. Het is daarmee dus mogelijk om de randvoorwaarden die in de watertoets worden gesteld, te verhalen op de projectontwikkelaar. Oók kan aan de private ontwikkelaar gevraagd worden een bijdrage te leveren ten gunste van ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie. Dit is mogelijk wanneer bijvoorbeeld de waterberging buiten het plangebied ten gunste komt van het plan zelf.

Formeel is de positie van het waterschap of gemeente aan de onderhandelingstafel met projectontwikkelaars dus goed geregeld. De vraag is echter of dit ook tot resultaat leidt. Wanneer een ontwikkelaar al deze kosten ziet oplopen ten laste van zijn project, dan wordt het daadwerkelijk ontwikkelen van woningen op de locatie steeds minder aantrekkelijk.

In het vervolg van dit onderzoek wordt onderzocht welke oplossingen hiervoor bestaan. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn in gebiedsontwikkelingen met een woning- en wateropgave de financiële belangen van alle partijen met elkaar te verbinden. Of dit kansrijk is en welke andere mogelijkheden er zijn, volgt in de hoofdstuk vier.

## *2.6 De rol van financiën in het proces*

Het sluitend maken van de financiering bij gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave is vaak een lastige opgave. Dit ligt enerzijds aan de manier waarop in het proces met dit onderwerp wordt omgegaan, en anderzijds aan inhoudelijke kenmerken van de projecten zelf.

Op het vlak van procesmanagement, kan allereerst de complexiteit rond de benodigde investeringen genoemd worden. Het realiseren van een grote gebiedsontwikkeling betekent vaak dat diverse partijen een financiële bijdrage leveren (Habiforum, 2006, p. 35). Om recht te doen aan de belangen van alle partijen die meefinancieren, is ‘financial engineering’ nodig: Het vertalen van de gegeven situatie en opgave in een financieel model, het vertalen van (schets)ontwerpen, het doorrekenen op hun haalbaarheid en optimaliseren, het financieel ondersteunen van beslissingen en het uitvoeren van risicoanalyses en gevoeligheidsanalyses (Kenniscentrum PPS, 2004). Concreet betekent dit dat er bijvoorbeeld vereveningsconstructies worden bedacht of fasen worden onderscheiden met hoge of juist lage risico’s. Op het vlak van financial engineering moeten vooral overheden, maar ook private partijen nog een inhaalslag maken: de kennis over het managen van de financiële risico’s is nog geen gemeengoed (S. Roestenberg, MCD college 30-09-08). Dit draagt eraan bij dat de financiële haalbaarheid van dit type projecten vaak onder druk staat.

Kenmerkend voor omvangrijke projecten met water en woningen is dat er in de vroegste fase van een proces al grote investeringen gedaan moeten worden of al in een vroeg stadium worden toegezegd. Tegelijkertijd bouwt de rijksoverheid haar financiële steun voor veel projecten af, waardoor participatie van private partijen (lees: financiering) cruciaal wordt. Dit heeft vooral op gemeentelijk niveau gevolgen voor de relaties met private partijen. In de praktijk komt het wel voor dat private partijen bereid zijn extra te investeren in ruil voor gezamenlijke (met de gemeente) gecoördineerde inzet van publiekrechtelijke instrumenten en planologische medewerking. Marktpartijen krijgen hierdoor meer grip op initiatief en planvorming (Daamen, 2005, p.19).

Wat tenslotte op procesniveau ook een rol speelt is de lange looptijd van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningbouwopgave. Dit maakt dat de uitspraak ‘de kosten gaan voor de baten uit’ hier nadrukkelijk

van toepassing is. Bij langlopende processen kan een investering voor partijen als risico voelen, omdat op het moment dat de (hoge) investering wordt gedaan, er nog weinig zekerheid is over (de verdeling van) opbrengsten in een later stadium.

Het financieringsvraagstuk is niet alleen gerelateerd aan het proces, maar wordt ook veroorzaakt door aspecten die samenhangen met de inhoud van gebiedsontwikkelingen waarbij een water- en woningopgave gecombineerd moeten worden. In paragraaf 2.5 stond al vermeld dat de verdeling van de extra kosten voor water een punt van discussie zijn. Als alle kosten volgens de exploitatiewet op de ontwikkelende partij verhaald worden, is het voor de ontwikkelaar niet meer aantrekkelijk in het plan te participeren. En wanneer de ontwikkelaar zich terugtrekt, is er van een plan geen sprake meer.

Een tweede specifieke reden waarom dit type projecten financieel lastig haalbaar te maken is, ligt in het feit dat de grond (vaak al door marktpartijen aangekocht) die nodig is voor bijvoorbeeld een grote waterplas ten behoeve van waterberging, niet meer gebruikt kan worden om woningen op te realiseren. Het bebouwbaar oppervlak in het gebied vermindert dus en de grondeigenaar moet zijn verwachting voor de opbrengstpotentie van die grond bijstellen. Het saldo van de kosten voor het bouw- en woonrijp maken en de aanleg van openbare ruimte, en de opbrengsten valt hierdoor dus per definitie al hoger uit dan bij 'reguliere' projecten.

#### **Extra kostenposten gebiedsontwikkelingen met water- en woningopgave**

Tot de extra kostenposten behoren in het bijzonder het bouwrijp maken van de gronden en de aanleg van bouwwerken en percelen. Hierbij valt te denken aan een rioleringsstelsel, het dempen van watergangen, het aanleggen van nieuwe waterpartijen, de bouw van bruggen, drainage, maar bijvoorbeeld ook het ophogen van grond. (Unie van Waterschappen, 2008). De bouwwijze van de bouwwerken moet afgestemd worden op de ondergrond; het bouwkundig ontwerp is hierdoor vaak duurder. Afhankelijk van het systeem dat is gekozen voor het beheer van het water, zijn er na de ontwikkelingsfase ook de kosten voor beheer.

In het algemeen geldt dat de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling verantwoordelijk is voor het regelen van de financiering voor (compenserende) watermaatregelen. De gemeente kan de kosten van het ontwikkelen van het gebied verhalen op de projectontwikkelaars (Helpdesk Water, december 2008). Hoewel dit uitgangspunt simpel en eenduidig klinkt, gaat er meestal veel discussie tussen publieke en private partijen aan vooraf. Met de nieuwe grondexploitatiewet (01-07-08 in werking getreden) hebben overheden een instrument in handen waarmee ze beter in staat zijn de kosten te verhalen en mogelijkheden hebben om tot binnenplanse- en bovenplanse verevening te komen. Wanneer dit gebeurt binnen een vrijwillige PPS samenwerking kan elke partij zelf tot een keuze komen: zijn de condities financieel economisch aanvaardbaar en hoe ziet het risicoprofiel eruit? Een ontwikkeling op basis van een exploitatieplan daarentegen kent meer onzekerheden, met name voor de projectontwikkelaar. Elke gemeente is namelijk vrij om gebruik te maken van het facultatieve deel van het exploitatieplan. Het is daarmee lastiger vooraf in te schatten wat het risico en het resultaat zullen zijn, en zal daardoor ook invloed hebben op het onderhandelingsproces tussen gemeente en ontwikkelaar (Wesel, 2008). Wat voor effect dit zal hebben op de ontwikkelstrategie van private partijen, zal de tijd uitwijzen.

*Figuur 2.5 Extra kostenposten voor gebiedsontwikkelingen met water- en woningopgave*

In de praktijk van gebiedsontwikkelingen met een woning- en wateropgave komt men vaak uit op een publiek private financiering. Op deze manier houden zowel publieke als private partijen grip op de ontwikkeling. Behalve het argument 'grip', geldt natuurlijk ook dat elke partij vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid delen van het project moet financieren. Het nadeel van zo'n gezamenlijke financiering is wel dat zich spanningen kunnen voordoen in verband met publieke eisen aan volledige transparantie, en anderzijds de wens van private partijen om niet alle 'keukengeheimen' aan de buitenwereld te tonen (Habiforum, 2006, p.36).

Na deze eerste verkenning van het onderzoeksveld, blijkt dat de financiering een belangrijk struikelblok kan zijn in het proces van gebiedsontwikkelingen waarbij een water- en woningbouwopgave gecombineerd moeten worden. Om woningbouw te realiseren in een gebied waar sowieso al een wateropgave was, zijn extra watermaatregelen nodig. De verdeling van deze kosten is vaak de bottleneck. Wanneer partijen alleen kijken naar hun eigen taken en doelstellingen en het financiële rekenen slechts zien als sluitstuk van een proces, is het

zo goed als onmogelijk om tot een gezamenlijke integrale ontwikkeling te komen. Een oplossing hiervoor zou gezocht kunnen worden in twee richtingen. Enerzijds kan een andere benadering zorgen voor meer smeerolie in het proces. Kort samengevat bestaat zo'n benadering uit het openstaan voor belangen van andere actoren, een lange termijn visie en een flexibele houding. Anderzijds kan er simpelweg meer geld worden vrijgemaakt voor waterbelangen. Dit is een ontwikkeling die de laatste jaren steeds zichtbaarder wordt. Hoewel natuurlijk positief, draagt dit mijns inziens ook een nadeel in zich. De fixatie op waterveiligheid komt vanuit een sectorale insteek: het geld komt in een 'water- potje' en kan alleen aan dit doel uitgegeven worden. Op die manier wordt de integraliteit van een plan bedreigd. Friso de Zeeuw refereert hier in zijn artikel 'Het water gaat er met het geld vandoor' (2008) ook aan.

In het vervolg van deze scriptie wordt gekeken of, en zo ja welke van deze twee denkrichtingen kunnen helpen om de realisatie van gebiedsontwikkelingen waarbij een woning- en wateropgave gecombineerd worden, dichterbij te brengen.

## 2.7 Het proces van gebiedsontwikkeling

### *Welke fasen zijn te onderscheiden?*

Er bestaan verschillende theorieën over het proces van gebiedsontwikkelingen. Volgens Wolting (2006) zijn er grofweg vier fasen te onderscheiden: de initiatiefase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de exploitatie- en beheerfase. Habiform hanteert een vergelijkbare verdeling, en verdeelt het proces in vijf in plaats van vier fasen: de voorverkenning, verkenning, planstudie, realisatie, en tenslotte beheer en onderhoud. In elk (afgerond) project zijn deze fasen te herkennen. De invulling van die fasen gebeurt met het procesontwerp: dit ontwerp is voor elke project weer anders. Bovenstaande onderverdeling geeft een houvast in het proces waarbij de fasen worden gekoppeld aan de totstandkoming van samenwerking en de inhoudelijke uitwerking. Het geeft ook de gelegenheid 'piketpaaltjes' in de tijd te slaan: elke fase sluit namelijk af met het vastleggen van de afspraken.

In dit onderzoek wordt gefocust op de beginfase van het project: op de initiatief- en haalbaarheidsfase, of, volgens de verdeling van Habiform; de (voor-) verkenning en planstudie. In de initiatiefase wordt er vaak nog in algemene termen over de financiën gesproken. Zodra de haalbaarheid getoetst wordt en kosten en opbrengsten in grote lijnen verdeeld worden, worden de onderhandelingen scherper gevoerd. En spelen tijdsdruk, draagvlak en natuurlijk de financiële doelstellingen een grote rol. Dat is ook de rede dat juist in deze fase het financiële vraagstuk zo prominent aanwezig is en dat veel projecten in deze fase stranden. De initiatief- en haalbaarheidsfase zijn dus interessant om nader te onderzoeken. In deze scriptie wordt onderzocht hoe in het proces vooruitgang geboekt wordt (op het gebied van financiële haalbaarheid) en op welke momenten dat gebeurt.

### *Initiatief- en haalbaarheidsfase*

Deze fasen kenmerken zich door hun 'onderzoekende aard'. In de initiatiefase vindt er een verkenning plaats van het probleem- en actorenveld. De positie en middelen van elke partij worden bijvoorbeeld in kaart gebracht, en de stakeholders die men nodig denkt te hebben worden geactiveerd. Dit is ook de tijd waarin relaties tussen bepaalde partijen geïntensiveerd kunnen worden, omdat men elkaar in de toekomst nodig denkt te hebben. Daarnaast bepaalt men het speelveld met behulp van een beleidsanalyse. Kortom: er wordt onderzocht of er voor het project voldoende draagvlak is, en de kaders van het project worden geschetst.

De volgende fase in de gebiedsontwikkeling, de haalbaarheidsfase, is de meest intensieve en complexe fase. Deze is bedoeld om de plannen zó uit te werken dat men afspraken kan maken over de realisatie en verdeling van kosten, risico's en zeggenschap tussen partijen (Wolting, 2006). Omdat het hier aankomt op concrete doelstellingen en de consequenties ervan duidelijk zichtbaar worden, neemt dit veel tijd in beslag. Partijen moeten het eens worden over de gezamenlijk gewenste ontwikkeling, men stemt belangen op elkaar af en probeert ze te integreren. (website Habiform, geraadpleegd op 24-02-09)

De haalbaarheidsfase valt uiteen in drie subfasen:

- Definitiefase: Wat wordt van het project verwacht, wat wordt het Programma van Eisen?
- Ontwerpfase: Hoe komt de gewenste oplossing eruit te zien? Is er draagvlak voor de ruimtelijke, financiële, politieke en maatschappelijke haalbaarheid en uitvoerbaarheid?
- Voorbereidingsfase: Hierin worden de samenwerking en de inhoudelijke uitwerking vastgelegd in overeenkomsten, en worden de planologische procedures doorlopen.



(Wolting, 2006)

De haalbaarheidsfase is zo belangrijk, omdat de vrijblijvendheid verdwijnt: Er komt in principe een duidelijk go of no- go moment. Dit wil overigens niet zeggen dat alles wat is vastgelegd nooit meer wijzigt. Een onderhandeling of nieuwe inzichten kunnen leiden tot nieuwe afspraken.

#### *Initiatief- en haalbaarheidsfase in gecombineerde projecten*

De initiatief- en haalbaarheidsfase is in het bijzonder bij gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde woning- en wateropgave complex. Allereerst om het aantal spelers in het veld, al is dit kenmerk niet exclusief voorbehouden aan het type projecten in mijn onderzoek. Het is lastig om zoveel partijen om één lijn te krijgen als het gaat om bepalen wat nu het gezamenlijk gedragen probleem is, en wat de mogelijke oplossingen zijn. Wat wel uniek is bij gebiedsontwikkelingen uit dit onderzoek, is dat er vaak meerdere (semi-) publieke partijen aan tafel zitten. Een provincie, gemeente en waterschap hebben alle drie taken op het gebied van water.

Gelet op de hoeveelheid partijen, is het de kunst om met name de initiatieffase beperkt te houden. Het is eenvoudig om op 'Poolse landdagen' oeverloos ideeën uit te wisselen. Elkaars nieren proeven is wel nodig, maar op een bepaald moment moeten de verbindingen tussen partijen wel uitmonden in concrete afspraken.

Een tweede reden waarom de initiatief- en haalbaarheidsfase complex zijn, is (zoals in paragraaf 2.5 en 2.6 al staat beschreven) het financiële aspect bij gebiedsontwikkelingen met een woning- en wateropgave. Dat deze een hindernis kunnen vormen zien we vooral terug in de subfase 'ontwerpfase' van de haalbaarheidsfase. Een grote kostenpost is natuurlijk de grondverwerving. Daarnaast zijn er in deze fase planontwikkelingskosten van onder andere onderzoeken die worden opgestart, marktselecties die worden uitgezet en de uitwerking van plan ontwikkelingen. Komen tot een breed gedragen plan van goede kwaliteit kost dus geld, zonder dat daar al de zekerheid van opbrengsten tegenover staat. Dit maakt dat deze fase vaak veel tijd kost en al in een vroeg stadium commitment vraagt van betrokken partijen.

## *2.8 De statische en dynamische procesbenadering*

In dit onderzoek worden twee manieren aangehaald om tegen het proces van een gebiedsontwikkeling aan te kijken: via de statische en via de dynamische benadering. Deze worden verderop toegelicht. Beide benadering hebben een eigen visie op de vier elementen die een rol spelen bij de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen: de rol van actoren, hoe gebeurtenissen plaatsvinden die vooruitgang in het proces bewerkstelligen, de beweging binnen verschillende 'stromen' en de mate waarin het proces gestuurd kan worden (zie 1.7).

De statische en dynamische procesbenaderingen kunnen echter niet als op zichzelf staand beschouwd worden. De bruikbaarheid van beide benadering wordt ook bepaald door andere ontwikkelingen. Tegen de achtergrond van de toename van de complexiteit van gebiedsontwikkelingen en de opkomst van aandacht voor het managen van het proces, blijkt dat er steeds meer behoefte ontstaat om hier grip op te krijgen. In deze paragraaf wordt daarom ook eerst kort aandacht geschonken aan theorieën en succesfactoren die te maken hebben met complexe besluitvorming en procesmanagement.

### Complexiteit

Het proces van gebiedsontwikkelingen is complex, en zal de komende tijd waarschijnlijk alleen maar complexer worden. Op het eerste gezicht is er weinig structuur in de chaos te vinden. Dit is allereerst toe te schrijven aan de grote hoeveelheid en diversiteit aan stakeholders, en de interactie tussen die partijen. Ten tweede speelt de gehele context en alle belangen en belanghebbenden een rol (Bakker, 1998). Die complexiteit komt tot uiting in de inhoud, het proces, de context en de sturing van projecten (Bruil, 2004). Het inhoudelijke aspect betreft de verandering in het soort ruimtevraag: De nadruk is veel meer op de kwaliteit in plaats van de kwantiteit komen te liggen. Het tweede aspect beschrijft het complexe karakter van de processen. Hier wordt bedoeld op het beslag dat heel veel verschillende partijen op de ruimte leggen. De complexe context is het derde aspect dat genoemd wordt: Dit houdt verband met onder andere de opkomst van de netwerksamenleving. Tenslotte uit de complexiteit zich in de sturing: Er is een nieuw planningsmodel nodig dat breekt met de traditionele, hiërarchische manier van sturen.

De complexiteitstheorie van Teisman kan helpen om toch vat op het proces te krijgen. Teisman (2005) stelt dat begrenzing onontkoombaar is om het proces te beheersen, maar dat het tegelijkertijd ook belemmerend kan zijn voor het verhogen van de meervoudigheid. Toeval, chaos en wanorde zijn kernbegrippen in het proces van gebiedsontwikkeling. Het proces wordt daardoor ook wel voorgesteld als een organisch verloop. Men moet niet de wens hebben om deze wanorde continu te willen beheersen, maar ernaar streven het systeem in beeld te krijgen: Hoe werken systemen op elkaar in, wie is van elkaar afhankelijk?

Er moet dus een balans gevonden worden tussen enerzijds het laten ontstaan van nieuwe coalities, het flexibel omgaan met plannings en anderzijds vasthouden aan een rode draad en een doel voor ogen houden.

Gebiedsontwikkelingen zijn in de praktijk dus vaak grillig, complex en moeilijk tot een goed einde te brengen. Om het toch beheersbaar te maken, worden regelmatig de vertrouwde instrumenten ingezet: bijvoorbeeld het afbakenen van verantwoordelijkheden, knippen in behapbare delen en het maken van contracten om afspraken in vast te leggen. Het goed managen van het proces heeft echter meer om het lijf dan het toepassen van deze 'traditionele' instrumenten. Een toelichting op procesmanagement volgt hieronder.

### Procesmanagement

Over procesmanagement is erg veel literatuur verschenen. In de meeste boeken wordt bij de beschrijving van wat procesmanagement is, de tegenstelling met de inhoudelijke benadering aangehaald. In zijn boek *Procesmanagement* (2002) beschrijft de Bruijn wanneer volgens hem deze vorm van management moet worden toegepast. Het is bruikbaar bij problemen die een dynamische inhoud hebben (de perceptie over wat het probleem precies is verandert in de tijd), wanneer de informatie over de inhoud niet objectiveerbaar is en als er geen consensus is over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden. Als een activiteit juist statisch is, en de besluitvorming lineair en gestructureerd verloopt, kies je een *projectmanagement benadering*.

Procesmanagement kenmerkt zich door openheid: De belangrijkste stakeholders worden uitgenodigd om te participeren in het proces en kunnen zo de inhoud van de agenda mede bepalen. De Bruijn formuleert ook een aantal voorwaarden waaraan het proces moet voldoen om te slagen (De Bruijn, 2002,p.66): Bij het managen van het proces moeten allereerst de 'core values' beschermd worden (partijen moeten bescherming van hun eigen positie krijgen), er moet openheid (relevante partijen worden zoveel mogelijk betrokken) en vooruitgang zijn (niet stranden in stroperige processen) en tenslotte moet de voortgang voldoen aan de eis van kwaliteit met betrekking tot de inhoud. Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan deze vier kernelementen en is dus ook altijd een trade off tussen deze vier kernelementen.

Het managen van een ruimtelijke proces is geen eenvoudige opgave. Management in de huidige dynamische omgeving vraagt niet om het reduceren van de complexiteit, maar om onder meer het activeren van partijen, het zoeken naar interessante inhoud die partijen bij het project houdt, en het beschikbaar stellen van de noodzakelijke middelen (grond, steun, kennis) die alle partijen inbrengen (website Habiforum, benaderd op 10-03-09).

Een proces kan op verschillende manieren 'gemanaget' worden. In dit onderzoek worden (onderstaand) de statische en dynamische benadering toegelicht.

### Statische benadering

#### *Actoren*

In de statische procesbenadering zijn de partijen die betrokken zijn, van te voren bekend: Men begint met een groep actoren en blijft gedurende de hele rit 'elkaars hand vasthouden'. Het is wel mogelijk dat later in het proces een nieuwe actor toetreedt tot het proces, maar het besluit daarover is dan al eerder bewust genomen.

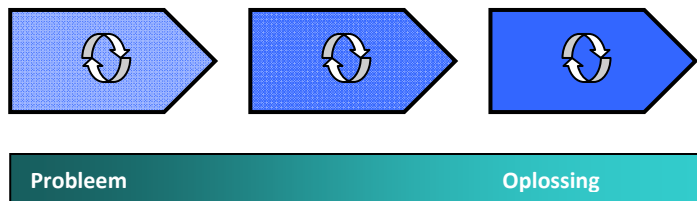
#### *Gebeurtenissen*

De statische procesbenadering ziet een proces als een aantal opeenvolgende stappen dat moet worden doorlopen, volgens een vaste planning. Gebeurtenissen zoals het komen tot een samenwerkingsovereenkomst, staan vaak al vast en zijn al in een planning opgenomen.

#### *Stromen*

Het voorgaande klinkt wellicht alsof de uitkomst van het proces van te voren al helemaal vastligt, maar dat is niet het geval. Binnen elke stap/ fase worden alle mogelijkheden besproken en stuk voor stuk weggestreept,

tot er één overblijft. De keuze voor die bewuste optie wordt vastgelegd, en men gaat verder naar de volgende fase waarin opnieuw een onderhandeling volgt over wat de beste optie is. Het besluitvormingsproces verloopt door deze aanpak vrij lineair en gestructureerd. Het loopt van probleemsignalering naar een oplossing (De Bruijn, 2002). Schematisch ziet het er als volgt uit:



Figuur 2.6 Schematische weergave van de statische benadering

### *Sturingselementen*

In de statische procesbenadering ligt de uitkomst niet vast, maar vaak wel met welke partijen en via welke weg er tot een oplossing gekomen gaat worden. Er wordt dus weinig tussentijdse (bij)sturing uitgeoefend op het proces zelf. Als hier wel sprake van is, gebeurt het door de centrale trekker van het project.

Een dergelijke aanpak past goed in een hiërarchische structuur. Er is dan één actor die het probleem formuleert en het besluitvormingsproces initieert. De overige actoren 'schikken' zich hiernaar. In het proces wordt gestreefd naar sturing op orde en beheersing van tijd, geld en kwaliteit. Als we deze benadering leggen naast de theorie van Teisman over complexiteit bij gebiedsontwikkeling, dan valt één ding in het bijzonder op: Het is overduidelijk dat de statische procesbenadering helpt om grip te krijgen op het proces, door te begrenzen en in te kaderen. Maar er is weinig ruimte voor nieuwe inzichten en voor het idee dat chaos tot meerwaarde kan leiden. Juist een complexe gebiedsontwikkeling als een locatie waar een woning- en wateropgave moet worden gecombineerd, vraagt om een wat meer flexibele houding ten aanzien van het proces.

### Dynamische benadering

#### *Actoren*

Ten opzichte van de statische procesbenadering, is de dynamische benadering veel beweeglijker. Om te beginnen zijn er meerdere startpunten mogelijk (De Bruijn, 2002). De benadering gaat er namelijk vanuit dat er meerdere actoren zijn die ieder hun eigen perceptie van de werkelijkheid hebben, en dus ook een eigen beeld van wat het probleem is en via welke 'aanvliegroute' dit benaderd moet worden. Deze percepties veranderen bovendien in de tijd. De urgentie van een onderwerp kan voor een actor namelijk gaandeweg veranderen. Dit geldt bovendien voor de positie van actoren. Het ene moment voert actor x de boventoon, terwijl in een later stadium actor y weer heel dominant is.

#### *Gebeurtenissen*

De relatie tussen specifieke acties (gebeurtenissen) en uitkomsten is niet (meer) eenduidig, maar wordt steeds vager door de complexiteit van interacties van mensen binnen en buiten de organisatie. Boonstra en Caluwé (2006, p.24) stellen dat "In deze interacties de grenzen tussen organisaties en omgevingen vervagen. De interacties kunnen elkaar versterken of verzwakken. De patronen die zo ontstaan, maken de uitkomsten onvoorspelbaar". Gebeurtenissen zijn dus lastiger van te voren te voorspellen.

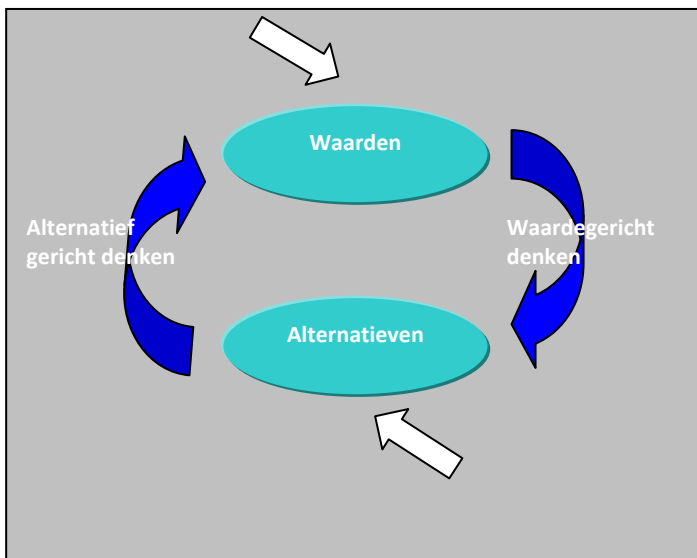
#### *Stromen*

Bij de dynamische methode wordt onderkend dat externe aspecten een grote rol spelen: bij het managen probeert men dus open te staan voor nieuwe inzichten en kennis. Terwijl bij de statische methode het proces als het ware een trechtervorm heeft (het aantal opties en mogelijkheden wordt verkleind tot er nog één over is), is de dynamische benadering eerder te vergelijken met een open systeem. Tijdens het proces komen er nieuwe actoren en informatie bij, en worden afwegingen zo nodig opnieuw gemaakt. Binnen het proces wordt continu geprobeerd om een relatie te leggen tussen bijvoorbeeld urgente problemen van een actor en een actueel politiek onderwerp, zodat verschillende 'stromen' bij elkaar komen. Het proces verloopt dus niet heel gestructureerd.

De Bruijn (2002) spreekt in dit kader over ‘rondes’: In zo’n ronde komen betrokkenen, bijvoorbeeld gemeente en projectontwikkelaar na een onderhandeling tot een besluit. Op een gegeven moment loopt de ronde af en levert het een voorlopig resultaat op. Dit betekent niet dat het proces hiermee is afgerond: door nieuwe informatie en partijen kan een ronde opnieuw geopend worden, waarna er opnieuw onderhandeld wordt.

*Sturingselementen*

Betrokken partijen gaan volgens de dynamische benadering met elkaar om op basis van gelijkwaardigheid (Bruil, 2004, p.263). Er is daarom minder sprake van hiërarchie vergeleken met de statische benadering. Er is niet één alwetend persoon die alles overziet en het proces ‘managet’. Het organiseren van interacties tussen partijen is dus belangrijk, onder andere om ruimte te creëren voor in- en oppraak en verzet te kanaliseren. Elke partij kan in principe zorgen voor een extra opening in het proces, een versnelling of een hernieuwd inzicht.



Bron: Corner, Buchanon, Henig 2001, In: Peek, 2006, p.305

*Figuur 2.7 Schematische weergave van de dynamische benadering*

Na het lezen van bovenstaande beschrijving van de dynamische procesbenadering, kan de vraag zich opdringen of er bij deze benadering eigenlijk nog wel wat te managen is? Als er niet één centrum is van waaruit gestuurd wordt, partijen in wisselende coalities samenwerken... is er dan nog wel een taak voor de procesmanager? Welnu, die is er wel degelijk. In plaats van te willen beheersen, zoals bij de statische methode gebeurt, moet de procesmanager in de dynamische benadering proberen te sturen door verbinden. Sturen op het samenbrengen van partijen, het zoeken naar gedeelde doelen en gedurende de hele rit de rode lijn in de gaten houden.

	<b>Dynamische procesbenadering</b>
Actoren	Niet gedurende het hele proces één centraal leidende actor, maar steeds wisselende allianties die invloed uitoefenen
Gebeurtenissen	Gebeurtenissen die het proces versnellen zijn niet van te voren vast te leggen. Deze gebeurtenissen zijn bovendien niet altijd de uitkomst van een aantal rationeel bedachte stappen.
Stromen	Er vindt beweging plaats op verschillende stromen, er wordt op meerdere borden tegelijk ‘geschaakt’ met als doel belangen van de verschillende partijen met elkaar te verbinden.
Sturingselementen	Elke partij kan op diverse momenten richting geven aan het proces, en zo invloed uitoefenen op de snelheid, het aantal partijen, de hoeveelheid informatie etc.

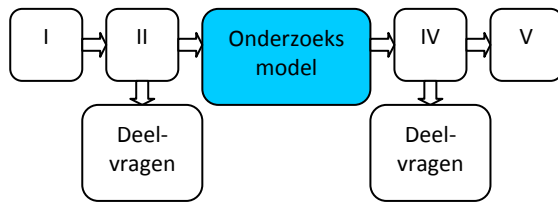
*Figuur 2.8 Samenvatting van de kenmerken van de dynamische procesbenadering*

Uit de literatuur blijkt dat de dynamische benadering met een iteratief proces vaker succesvol is dan de statische benadering (Peek, 2007, p. 305). Ook De Bruijn (2002) bevestigt dit: Hij ziet het dynamische procesmanagement als antwoord op de toenemende complexiteit van besluitvormingsprocessen. Het lijkt

beter te passen bij de netwerkomgeving waarin grote gebiedsontwikkelingen plaats vinden. De rol van actoren verandert gaandeweg het proces; er is niet sprake van één centrale partij die gedurende het hele proces de regie voert, maar er zijn steeds wisselende allianties. Van te voren is niet te voorspellen wanneer de versnelling of volgende ronde in het proces zich aandient: De gebeurtenissen die plaatsvinden ontstaan door het koppelen van belangen van de diverse partijen: het is niet het gevolg van vooraf rationeel geplande stappen. Het is mogelijk het proces te beïnvloeden; elke partij kan richting geven aan het proces.

Concluderend kan gesteld worden dat volgens de literatuur deze benadering goed lijkt te passen bij gebiedsontwikkelingen waarbij een water- en woningopgave gecombineerd moeten worden. Of dit in de praktijk ook zo gebeurt en leidt tot een goed verlopend proces wordt onderzocht in hoofdstuk vier.

### 3. Theoretisch kader



Figuur 3.1 Voortgang in onderzoeksaanpak

#### 3.1 Inleiding

De beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek vindt plaats vanuit een bepaalde benaderingswijze, die mede wordt bepaald door het onderzoeksmodel. Dit model vormt als het ware een zeef waarin de kennis en bevindingen worden gegoten.

De vier elementen die terugkomen in het onderzoeksmodel/ analysekader, zijn hiervoor al genoemd: Actoren, gebeurtenissen, stromen en sturingselementen. In de onderstaande paragrafen worden ze nader uitgewerkt.

De twee theorieën die het model ondersteunen zijn de theorieën van Kingdon en van Van Randeraat. Beiden worden hieronder toegelicht. Bij de uitleg van de theorieën worden soms voorbeelden uit de praktijk aangehaald ter verduidelijking. De voorbeelden komen voornamelijk uit de drie cases die in hoofdstuk vier worden besproken, met soms een verwijzing naar andere bekende projecten op het gebied van een gecombineerde water- en woningopgave.

#### 3.2 Actoren

Hoewel de inhoud van gebiedsontwikkeling (de woningen die gebouwd gaan worden bijvoorbeeld, en de nieuwe infrastructuur die daarvoor wordt aangelegd) veel aandacht krijgt, zijn het vooral de diverse actoren en de manier waarop ze met elkaar omgaan, die de het proces bepalen. Ze kunnen de richting van het proces aangeven, en bijvoorbeeld door een open houding de kans op het verbinden van belangen vergroten. In het literatuurhoofdstuk was al gestart vanuit een brede insteek: welke actoren zijn actief bij gebiedsontwikkeling? Van daaruit wordt de vraagstelling in het onderzoeksmodel versmald naar de rol van professionele actoren in projecten waarbij een woning- en wateropgave gecombineerd worden: welke partijen spelen in welke fase een belangrijke rol in het proces, met name bij het komen tot concrete financiële afspraken. Welke actor zorgt ervoor dat er in het proces een sprong kan worden gemaakt naar een volgende ronde? Is er bijvoorbeeld ruimte voor een invloedrijke rol door een relatief nieuwe partij (binnen de gebiedsontwikkeling) als het waterschap?

Volgens de literatuur zou in een dynamische procesbenadering (die te prefereren is bij gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave) telkens een andere actor leidend zijn in het proces. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door het feit dat gebiedsontwikkelingen lange periodes beslaan, maar vooral doordat in elke fase andere belangen spelen en er invloeden van buitenaf plaatsvinden. Dat vraagt telkens om een andere partij die goed op die omstandigheden kan insprijgen. Met behulp van het onderzoeksmodel wordt gekeken of dit in de praktijk ook zo verloopt.

### 3.3 Gebeurtenissen

Het element 'gebeurtenissen' verwijst naar momenten of activiteiten die ervoor zorgen dat er voortgang in het proces komt. Het maken van concrete afspraken en het komen tot financiële haalbaarheid is hierbij de invalshoek. Een gebeurtenis zorgt ervoor dat actoren tot overeenstemming of een gezamenlijk beeld kunnen komen, zodat het proces door kan naar de volgende ronde. Een voorbeeld van een gebeurtenis is een besluit van het ministerie om subsidie aan het project toe te kennen, de komst van een nieuwe partij die een ander licht op het probleem laat schijnen of een externe gebeurtenis als een overstroming.

### 3.4 Theorieën over stromen en sturing in het proces nader belicht

Uit de literatuurstudie in hoofdstuk twee is een aantal punten naar voren gekomen dat kenmerkend is voor recente gebiedsontwikkelingen in het algemeen, en meer specifiek over projecten met een water- en woningopgave. Allereerst werd duidelijk dat 'gebiedsontwikkelingen' een nieuwe manier van werken vergen, waarbij het belangrijk is oog te hebben voor de samenhang tussen verschillende facetten, en om ertussen relaties te leggen. De hoeveelheid aan actoren, de financiële (schijnbare) tegenstellingen en lange looptijd maken dat dat soms nog best lastig is. Aan het begin van het traject is er nog veel onzekerheid, terwijl er in dat stadium al wel commitment van partijen wordt gevraagd. Partijen proberen ondanks de complexiteit toch vat te krijgen op het de voortgang, onder andere door procesmanagement. Binnen dat procesmanagement is de laatste jaren steeds meer erkenning voor het feit dat externe aspecten een grote rol spelen, en het proces niet beheerst maar wel gestuurd kan worden.

Zoals al eerder aangekondigd, worden in dit onderzoek twee theorieën gebruikt om het proces te analyseren: de theorie van Kingdon en die van Van Randeraat. Beide theorieën sluiten aan op de bevindingen uit hoofdstuk twee die hierboven staan samengevat.

Kingdon gaat ervan uit dat de uitkomst van een proces niet het resultaat is van een aantal van te voren bedachte stappen: Het sluit hiermee dus aan op de dynamische procesbenadering. Hij erkent de onzekerheid die er aan het begin van een proces is. Tevens vindt hij dat er een grote rol is weggelegd voor de diverse actoren in het proces, en de onderlinge relaties tussen al die partijen. De interactie tussen de actoren en de stromen bepalen het resultaat, en dat maakt dit model heel goed zichtbaar.

Dat een proces niet te beheersen is maar wel te sturen vindt ook Van Randeraat. Hij onderscheidt zes sturingselementen waarmee sturing binnen de complexiteit van gebiedsontwikkeling effectief vorm kan krijgen. De resultaten van zijn onderzoek zijn bruikbaar bij de beantwoording van mijn centrale onderzoeksvraag. Het inzetten van de sturingselementen (en daarbij horende handelingsprincipes) kan helpen om de partijen tot een gemeenschappelijk beeld te laten komen en het proces vervolgens een stap verder te brengen.

### 3.5 Stromen: Procesmanagement volgens Kingdon

Om te analyseren hoe processen in een bepaalde uitkomst resulteren, ontwikkelde Kingdon het stromenmodel. Hij ging er in zijn theorie vanuit dat een uitkomst niet persé volgt uit een logische opvolging van een aantal vooraf bedachte stappen. Gelet op de complexiteit van huidige gebiedsontwikkelingen (zie hoofdstuk 2.8) is een dergelijke gedachte ook niet reëel: In de initiatieffase is tenslotte nog niet alle informatie bekend en is er nog veel onzekerheid. Een proces leidt volgens Kingdon tot inhoud op het moment dat een aantal 'stromen' bij elkaar komen. In zijn boek 'Agendas, Alternatives and Public Policies' (1984) beschrijft hij dat oplossingen niet op een rationale manier tot stand komen. Een proces kenmerkt zich juist vaak door 'trail and error', onvolledige informatie en voorkeuren die ontstaat door daden (in plaats van door een rationale afweging te maken). Hoe oplossingen dan wél tot stand komen, legt hij uit door organisaties te vergelijken met losse verzamelingen van ideeën, die zoeken naar problemen en onderwerpen. Het 'wachten' is dan op een probleem dat precies bij de oplossing past die de organisatie in z'n verzameling heeft (Parsons, 1995, p.193). Welke onderwerpen of problemen aan bod komen hangt dus niet af van een rationele beslissing, maar van drie afzonderlijke stromen die elkaar op een bepaald moment raken.

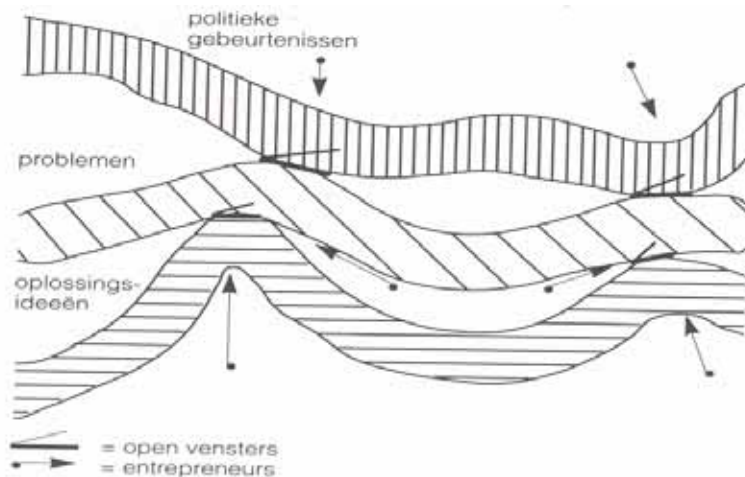
De drie stromen die Kingdon onderscheidt zijn:

- de (h)erkenning van afwisselend in beeld komende problemen

- de continue stroom van politieke gebeurtenissen
- de voortdurende verandering van beleidsplannen

(Bruil, 2004, p.272)

Elke betrokken partij kan in het proces in meerdere stromen een rol spelen als zowel aandrijver of juist als rem. Kingdon's stromen hebben van oorsprong betrekking op beleidsveranderingen, maar ook in gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave zijn deze drie stromen te onderscheiden.



Bron: Gebaseerd op Kingdon, 1984

Figuur 3.2 Stromenmodel Kingdon

De eerste stroom; de problemen die al dan niet in beeld komen, is heel bepalend voor de agendavorming. Voor een knelpunt komt pas aandacht als er probleemerkening ontstaat. Het is hierbij belangrijk het knelpunt op de juiste manier bij de juiste participanten onder de aandacht te brengen. Partijen zullen een knelpunt eerder als probleem erkennen, als ze het kunnen verbinden met andere (eigen) onderwerpen waar ze zich mee bezig houden. Bij de probleemstroom kan een concreet probleem in een gebied voorgesteld worden, bijvoorbeeld een (te) hoog waterpeil in het gebied wat problemen oplevert voor de landbouw en ook een belemmering vormt bij de bouw van nieuwe woningen.

Naast het proces van probleemerkening verloopt onafhankelijk daarvan het proces van politieke gebeurtenissen. Door een verkiezing, een nieuwe regering en rampen kunnen onderwerpen op de bestaande agenda vervangen worden door nieuwe. De politieke agenda wordt uiteindelijk bepaald door een koppeling tussen de processen van probleemerkening en politieke gebeurtenissen. Dat gebeurt niet toevallig, maar door het werk van zogenaamde entrepreneurs. Dit kunnen ministers of burgemeesters zijn, maar bijvoorbeeld ook de leider van een natuurorganisatie. Zodra de kans zich voordoet (Kingdon noemt dit een 'policy window'), doen zij een poging hun voorkeur naar voren te schuiven (van de Graaf, 1996). De stroom heeft betrekking op bijvoorbeeld de gemeentelijke politiek en de publieke opinie (Bruil, 2004, In: Peek, 2006) over de dreiging van bijvoorbeeld wateroverlast.

De derde stroom tenslotte betreft de wijze waarop de onderwerpen van de politieke agenda op de beleidsagenda komen; dus aan welke onderwerpen uit de politieke arena ook daadwerkelijk gewerkt gaat worden en waar beleid voor wordt gemaakt en alternatieven voor worden bedacht. Of en hoe dit gebeurt, is afhankelijk van alle ideeën die aangedragen worden door allerlei betrokkenen en deskundigen. Die ideeën worden gecombineerd en gekoppeld, en zo ontstaat uiteindelijk een 'beste' oplossing (Graaf, van de, 1996). De stroom van beleid refereert kortom aan plannen en visies voor een gebied. Een voorbeeld is het document 'Gebiedsuitwerking Westflank', over de mogelijkheden voor woningbouw in de polder bij Haarlemmermeer.

De stromen ontwikkelen zich dus grotendeels onafhankelijk van elkaar. Door verkiezingen kan zich een politieke verandering voordoen, of de politiek wil zich op steviger profileren op een bepaald onderwerp. Voor het project Westflank Haarlemmermeer was bijvoorbeeld het verkrijgen van de status van 'Randstad Urgent Project' door het ministerie van VROM in 2005 belangrijk voor het draagvlak op nationaal niveau.



De probleem-stroom beweegt zich ook los van de andere stromen: Voor het project 'Hafencity', in de binnenstad van het Duitse Hamburg, gaf het steeds grotere overstromingsrisico in het centrum de plannen het spreekwoordelijke duwtje in de rug. Het zorgde ervoor dat voorwaarden uiteindelijk als echt probleem werden gezien en men vond dat er iets aan gedaan moest worden.

Tenslotte ontwikkelt ook de derde beleids-stroom zich onafhankelijk van de andere stromen.

De stromen bewegen zich dus onafhankelijk ten opzichte van elkaar, en komen maar op een paar enkele momenten samen: dan opent een policy window. Bij het ontstaan en openhouden van deze 'windows' is men niet overgeleverd aan het toeval: Het is mogelijk ook zelf te sturen door een probleem zó te formuleren dat het inspeelt op de actualiteit en er een goede oplossing voor handen voor is.

Inherent aan het sturen van de stromen van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave is dat de processen van deze projecten zich kenmerken door veel onzekerheid en onvolledige informatie. Het is de vraag of het daardoor lastig is om verbindingen te leggen tussen de stromen en policy windows te laten ontstaan; men kent tenslotte niet goed de belangen van alle partijen, de technische mogelijkheden, de kansen in het project etc. Of en hoe hier toch richting aan kan worden gegeven staat in de volgende hoofdstukken beschreven.

### 3.6 Sturingselementen van Van Randeraat

In het onderzoek dat Van Randeraat in 2007 voor zijn MCD scriptie deed, staan de sturingselementen centraal. Deze elementen helpen om richting te geven aan het proces, dat door de hoeveelheid actoren, schaalniveaus en lange tijdshorizon een steeds complexer en chaotischer beeld heeft gekregen. Gelijk met het complexer worden van het proces, is de vraag naar risicoreductie, grip en sturing ook groter geworden. De sturingselementen kunnen hierbij behulpzaam zijn. Ze geven echter geen blauwdruk voor een vlekkeloos proces, en bieden ook geen garantie op een perfecte afloop. Het geeft wel handvatten om niet vast te lopen in de chaos, en om verbindingen te leggen die noodzakelijk zijn om verder te komen. De elementen hebben oorspronkelijk betrekking op de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden. Ze zijn echter ook toepasbaar op gebiedsontwikkelingen waarbij een water- en woningopgave gecombineerd moeten worden, omdat ze te gebruiken zijn in processen waarin actoren met ieder hun eigen belangen zoeken naar een gezamenlijk beeld, en proberen daarna het proces een ronde verder te brengen en de gezamenlijkheid te verankeren. Deze omschrijving geldt voor zowel processen van binnenstedelijke herstructureringen als voor processen van andere gebiedsontwikkelingen.

De zes sturingselementen zijn:

1. Openen
2. Intensiveren
3. Versnellen
4. Verbeteren
5. Overdragen
6. Inbedden

Van Randeraat onderscheidt hierin drie typen. De eerste vier elementen hebben betrekking op sturing tijdens het proces, of wel; op de zoektocht naar het gemeenschappelijke tussen actoren. Het vijfde element is van toepassing op sturing bij een 'systeemsprong'. Een systeemsprong wordt gemaakt als een gemeenschappelijk belang gevonden is en het proces een stap verder komt. Tenslotte is er nog een laatste element, deze heeft betrekking op de integratie van het geheel in de bestaande processtructuren van sturende organisaties (Van Randeraat, 2007, In: van Hoek, 2007).

Wanneer de sturingselementen worden vertaald naar gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave, houden ze het volgende in:

*Openen*: "De kans op interacties verhogen door het openen van het proces, ruimte laten voor het continue toetreden en aftreden van actoren", en voor nieuwe ideeën en informatie. In het project Stadswerpen in Dordrecht kwam op een bepaald moment bijvoorbeeld ruimte voor het (onderzoeks-) programma Urban Flood Management, wat resulteerde in een pilot voor 100 waterwoningen in het project.

*Intensiveren:* “Op het juiste moment de hoeveelheid interacties vergroten”. Door het organiseren van workshops, bijeenkomsten voor stakeholders en informele overleggen kan een ‘snelkookplan-effect’ ontstaan. In een bepaalde periode is er veel contact en komen de partijen veel over elkaar te weten, waardoor de kans om het leggen van een verbinding groter wordt. De procesmanagers van de Haarlemmermeer pasten dit toe toen zij net nieuw aangesteld werden. Er werden sessies georganiseerd waar deskundigen op het gebied van waterhuishouding, woningbouw, landschapinrichting etc bij elkaar aan tafel kwamen te zitten.

*Versnellen:* “De snelheid waarmee interacties ontstaan vergroten”. Dit kan bereikt worden door regels en procedures te verminderen of te verruimen, actief andere actoren te benaderen en kleine stappen per keer te nemen.

*Verbeteren:* “De kwaliteit van interacties verhogen zodat zingeving en betekenis ontstaat”. Dit klinkt in eerste instantie wellicht wat verheven, maar komt op niets anders neer dan dat partijen zich op de hoogte houden van wat mede- participanten en klanten willen, en zorgen dat er vertrouwen over en weer bestaat.

*Overdragen:* “Het verder brengen van het gemeenschappelijke beeld naar de volgende procesronde door middel van overdrachtsdocumenten”. Het gaat hierbij niet alleen maar om letterlijke documenten op papier, maar ook om het communiceren van je uitkomst, en de betrokken partners er mede-eigenaar van maken. Deze overdrachtsmomenten hebben ook een valkuil in zich. Bij een nieuwe ronde is er soms ook een nieuwe leider; een trekker. Vaak wil zo’n nieuwe trekker z’n eigen sausje gieten over het voorgaande werk. In het gunstigste geval leidt dit tot meerwaarde, in het negatieve tot het over- (dubbel) doen van werk dat al gedaan was.

*Inbedden:* “Het afstemmen van de processtructuur en de handelingselementen op de structuren en methoden zoals bij achterliggende organisaties reeds bekend en gebruikt”. Met name bij gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde water- en woningopgave is dit door de verschillende manieren van werken van de actoren, geen eenvoudige opgave. Door het verschil in opgave kijkt een waterschap traditioneel gezien op een andere manier naar het proces dan een commerciële projectontwikkelaar.

(definities bij de sturingselementen: Van Randeraat, 2007, p.51)

### *3.7 Koppeling van het onderzoeksobject aan de theorie*

Voor het koppelen van voorgaande informatie aan het onderzoeksobject van dit onderzoek, moet een relatie gelegd worden tussen de literatuur uit hoofdstuk twee en de theorie uit dit hoofdstuk over onder meer Kingdon en Van Randeraat. Het uitgangspunt van deze scriptie is dat gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde woning- en wateropgave moeizaam verlopen, en dat de oorzaak hiervan in het proces ligt. Binnen het proces ligt de focus op de voortgang op het gebied van de financiële haalbaarheid. Het proces wordt geanalyseerd met behulp van de theorieën van Kingdon en Van Randeraat. Deze passen namelijk goed bij de complexiteit van de onderzochte opgaven en bij het type projecten dat in deze scriptie wordt behandeld.

Om de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden zal het proces van een drietal cases onderzocht worden. Om het bestuderen van het proces te structureren wordt het proces onderzocht aan de hand van de vier elementen ‘actoren’, ‘gebeurtenissen’, ‘stromen’ en ‘sturingselementen’.

#### *Actoren*

Het proces wordt niet geanalyseerd vanuit het oogpunt van één partij, maar tracht een algemeen objectief beeld te geven van het proces en hoe professionele (semi-)publieke en private partijen zich daarin opstellen en welke mogelijkheden er voor ze zijn om invloed uit te oefenen. Er wordt specifiek ingezoomd op de vraag welke partij ervoor zorgt dat het proces een volgende ronde bereikt; welke actor daarin een beslissende rol speelt. Met het onderzoeksmodel wordt dus gekeken of er partijen aan te wijzen zijn die vaak ‘aan zet’ zijn bij de sprong naar een volgende ronde, en of er partijen aan te wijzen zijn die vaak een bepalende rol spelen bij de procesvoortgang.

#### *Gebeurtenissen*

Bij gebeurtenissen in het proces gaat het om ‘wat’ er gebeurt; welke activiteiten er plaatsvinden, die als gevolg hebben dat er voortgang in het proces komt. Elk proces wordt in rondes ingedeeld; via sprongen van de ene

ronde naar de volgende, beweegt het proces zich naar de eindstreep<sup>3</sup>. Voor elke sprong wordt gekeken hoe die tot stand is gekomen: wat gebeurde er precies waardoor er weer een stap vooruit gemaakt kon worden?

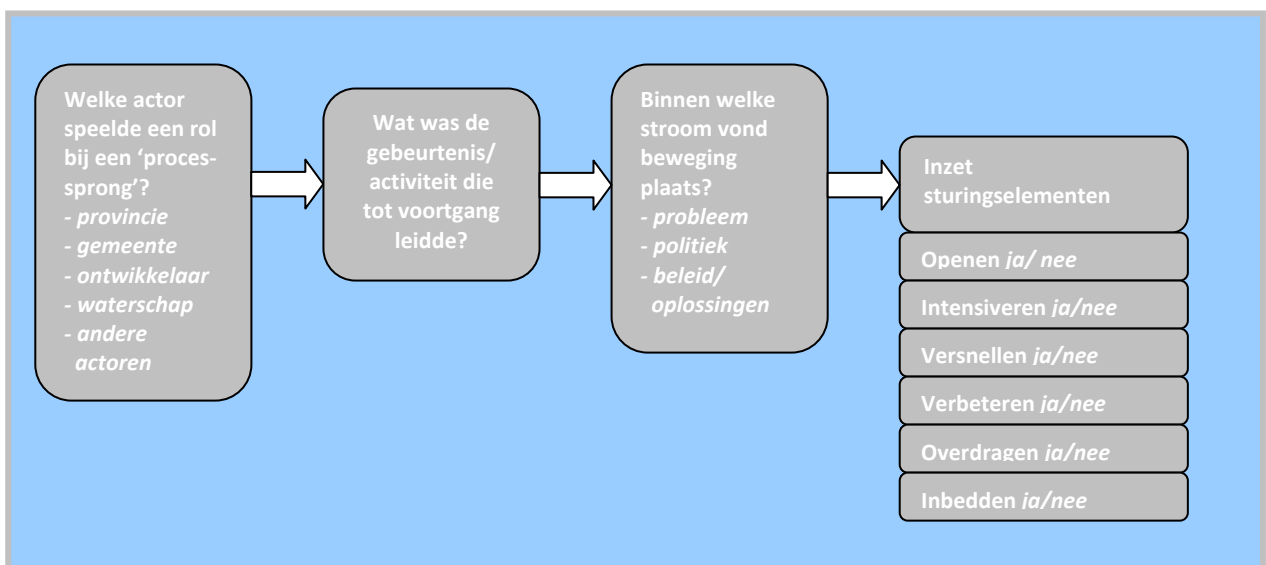
### Stromen

De volgende stap in het onderzoeksmodel is te analyseren op welke stromen uit het stromenmodel van Kingdon beweging plaatsvond (naar een volgende ronde), wat vervolgens leidde tot voortgang in het proces en een reëlere financiële haalbaarheid.

### Sturingselementen

Tenslotte wordt nagegaan welke sturingselementen op die stromen ingezet werden om (op het gebied van financiële haalbaarheid) vooruitgang te boeken. Wat hielp om de juiste partijen aan tafel te krijgen, concrete afspraken te maken en de neuzen dezelfde richting op te krijgen. In het onderzoeksmodel is geen onderdeel opgenomen waarin een uitsplitsing wordt gemaakt in verschillende typen kostensoorten. Uit de cases bleek namelijk dat hier geen eenduidige uitspraken over te doen zijn.

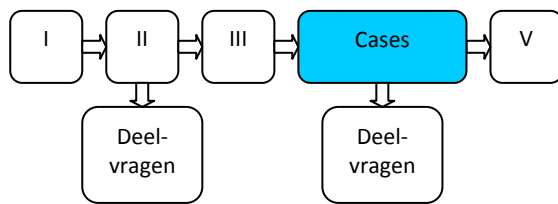
Het model wordt voor elke ronde van elke case toegepast en ingevuld. Met behulp van de ingevulde modellen kan vervolgens gekeken worden of er conclusies kunnen worden getrokken over belangrijke actoren, dominante stromen en veel voorkomende sturingselementen.



Figuur 3.3 Onderzoeksmodel

<sup>3</sup> Zie paragraaf 4.2 voor een uitgebreide omschrijving van hoe een proces in rondes wordt verdeeld.

## 4. Toetsen aan de praktijk



*Figuur 4.1 Voortgang in onderzoeksaanpak*

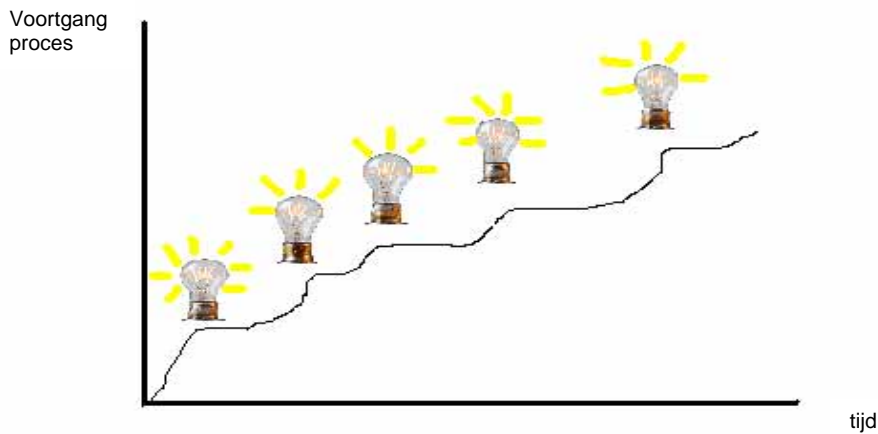
### 4.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de theorie naast de drie praktijkcases gelegd. Op die manier wordt geanalyseerd of er 'ingrediënten' in het procesrecept zitten, die ervoor zorgen dat het goed verloopt. Voor het selecteren van geschikte projecten is een aantal criteria gehanteerd. Allereerst moet in het gebied de wateropgave al prominent aanwezig zijn. Er wordt dus geen water toegevoegd aan het plan om bijvoorbeeld de waarde van de woningen te verhogen, maar omdat water sowieso al een structurerend element in de planvorming is. De woningopgave komt pas in tweede instantie. Een tweede criterium is dat het water al vroeg geïntegreerd is in de planvorming. Zowel in fysieke zin (er wordt ruimte voor gereserveerd) als in organisatorische zin (de 'waterpartijen' zijn vanaf het begin betrokken in het proces). Tenslotte moet het gaan om projecten met een langdurig proces (minimaal 5-10 jaar) en complexe besluitvorming. Een minimale omvang (in woningaantallen of oppervlakte) is niet gehanteerd, maar het mag duidelijk zijn dat de aanbouw van tien woningen langs een waterkering niet aan deze voorwaarde voldoet.

### 4.2 Beschrijving van de cases aan de hand van rondes

De drie cases die hieronder worden beschreven, worden ingedeeld in rondes. Een ronde beslaat niet standaard bijvoorbeeld één kalenderjaar, maar geeft een bepaalde periode in het proces aan die afsluit met een bepaalde beslissing, een overeenkomst etc. De actoren in het proces hebben na aftasten, gesprekken en onderhandelingen een bepaald gezamenlijk beeld bereikt, en nemen vervolgens de volgende stap in het proces.

Bij de beschrijving van de projecten in rondes gebruik wordt de definitie gebruikt die ook Van Randeraat (2006) hanteert: 'een ronde is een zoektocht naar een gemeenschappelijk beeld', die er op verschillende manieren uit kan zien. Er kan tijdens de zoektocht bijvoorbeeld veel beweging zijn: In zo'n situatie zijn er veel partijen op het speelveld die elkaar in het ongunstigste geval bevechten, en in het gunstigste geval met elkaar onderhandelen en overleggen. Het tegenovergestelde kan ook: Partijen geven het onderwerp een lage prioriteit, men voelt geen urgentie en is minder betrokken.



*Figuur 4.2 Grafische weergave van de voortgang van het proces in rondes*

De uitkomst van een periode van veel beweging of juist passiviteit, kan een gemeenschappelijk beeld zijn dat past binnen de kaders van elke partij, en tegelijkertijd uitgesproken genoeg is om voor iedereen meerwaarde op te leveren. Bij zo'n 'kantelmoment' (in figuur 4.2 aangegeven met een gloeilamp) begeeft het proces zich van de ene ronde naar de andere (van Randerat, 2006). Dit onderzoek concentreert zich op de vraag waardoor die voortgang is gekomen: welke gebeurtenissen of beslissingen zorgden voor dat sleutelmoment? Dit wordt met behulp van het onderzoeksmodel gerelateerd aan de theorieën van Kingdon en Van Randerat.

Het definiëren van de rondes was een iteratief proces. Op basis van deskresearch en gesprekken werden de rondes beschreven, waarna ze werden voorgelegd aan de geïnterviewden. Op basis van de interviews werd de eerste versie vaak bijgesteld en aangescherpt, en tenslotte opnieuw gedefinieerd.

## Westflank Haarlemmermeer

### *Algemene beschrijving project*

Westflank Haarlemmermeer is een integrale gebiedsontwikkeling binnen de metropoolregio Amsterdam, de nieuwe naam van de noordvleugel van de Randstad. In de Westflank liggen kansen om op een vernieuwende manier een gebied te ontwikkelen dat wonen, water, groen en recreatie met elkaar verbindt. Het benutten van die kansen is noodzakelijk, omdat de regio een grote verstedelijkingsdruk kent, en er in de laaggelegen polder ruimte gevonden moet worden voor piek- en seizoens waterberging.



*Figuur 4.3 Stoomgemaal 'De Qruquius'*

### Ronde 1

#### *November 2004- januari 2007: Formele opdracht*

In haar brief van 22 november 2004 geeft de toenmalige minister van VROM, Sybilla Dekker, aan de provincies Noord- en Zuid Holland gezamenlijk de opdracht een gebiedsuitwerking op te stellen voor Haarlemmermeer en omgeving op grond van de Nota Ruimte. Op dat moment beslaat het plangebied gronden in beide provincies, vandaar de opdracht aan twee provinciebesturen.

De achtergrond van de opdracht is meervoudig. Het kabinet acht de ontwikkeling van luchthaven Schiphol als mainport van grote betekenis. Daarom wil ze woningbouw mogelijkheden in de *directe* nabijheid van de luchthaven beperken. Tevens stimuleert het rijk de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas tot een internationale toplocatie. Daarvoor is een goed vestigingsklimaat met aantrekkelijke woonomgeving nodig. Tenslotte is het gebied in de nota Ruimte aangewezen als bundelingsgebied voor verstedelijking en constateert men dat er differentiatie nodig is van het aanbod van woonmilieus.

Het "scheppen van helderheid over de mogelijke uitleglocaties voor 10 tot 20 duizend woningen in de Haarlemmermeer en Bollenstreek is de voornaamste opdracht van de gebiedsuitwerking..." (Brief VROM, 2004). Er worden daarnaast ook andere voorwaarden gesteld aan de uitkomst van de opdracht. Zo moet water een plek krijgen als één van de structurerende principes.

Dat de Nota Ruimte als uitgangspunt diende voor de opdracht voor Haarlemmermeer en omgeving, had twee belangrijke consequenties. Allereerst was door het rijk voor alle 'Nota Ruimte Projecten' (dus ook voor de Westflank) een planning beschreven, waar de provincies zich aan moesten houden. Daarnaast was er ook budget verbonden aan de gebiedsuitwerking. Het gebied zou hier aanspraak op kunnen doen als aan bepaalde voorwaarden (o.a. de planning) wordt voldaan.

Begin 2005 gaat de projectgroep Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer officieel van start. De deelnemers zijn allen publieke partijen: de provincies Noord- en Zuid Holland, hoogheemraadschap van Rijnland, gemeenten Haarlemmermeer en Bennebroek en de regio Holland-Rijnland (namens 7 gemeenten in de regio) Het eerste product van de projectgroep is het 'Werkdocument Bouwstenen' (juni 2005). Dit bevat vertrekpunten voor het maken van ruimtelijke modellen. Het Hoogheemraadschap geeft bijvoorbeeld aan hoeveel m<sup>3</sup> waterberging zij

nodig acht. De sectorale opgaven en opties worden geïnventariseerd en er wordt onderzocht wat de speelruimte is bij het vinden van integrale oplossingen. De uitwerking van dit stuk leidt in oktober 2005 tot het uitbrengen van een nieuw document: de 'Discussienotitie 4 Perspectieven'. De perspectieven geven mogelijke antwoorden op de vraag of er ruimte moet komen voor woningen, water, natuur en recreatie, bedrijvigheid, infrastructuur en zo ja, waar. Ze schetsen de consequenties voor de regio door middel van een ruimtelijk beeld. In dit schetsontwerp is in één oogopslag duidelijk dat water een prominente rol speelt in het plan.

Ook aan de private kant zit men niet stil. Gelijk met het uitkomen van de 4 Perspectieven, starten marktpartijen en maatschappelijke organisaties op het verzoek van de projectgroep met de uitwerking van zogenaamde 'projectenveloppen'. Onder meer Staatsbosbeheer, LTO Nederland, AM, Ymere en Bouwfonds zijn hierbij betrokken. Op deze manier wil de projectgroep de markt en het maatschappelijk veld vroegtijdig bij de planvorming betrekken. Ze wil de daar aanwezige creativiteit benutten en draagvlak ontwikkelen voor de ruimtelijke plannen van de projectgroep. De markt- en maatschappelijke partijen krijgen het verzoek op een gedetailleerder schaalniveau te kijken naar aspecten van de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Zo ontstaan in het najaar van 2005 zeven verschillende plannen met zeer afwisselende invalshoeken. Wat ze allen gemeen hebben, is de ruimte die er aan water wordt gegeven. Niet alleen ruimtelijk, maar ook in het proces om tot het uiteindelijke plan te komen. De uitkomsten worden gebruikt als toets van de perspectieven.

In mei 2007 levert de projectgroep het nieuwe document Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer- Bollenstreek op, dat wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten van beide provincies. Het stuk kan worden gezien als een antwoord op de vraag die de minister in haar brief uit het jaar daarvoor stelde. De vraag of er in het gebied ruimte is voor tien tot twintig duizend woningen wordt positief beantwoord. Tegelijkertijd maakt de gebiedsuitwerking ook duidelijk dat dat alleen mogelijk is als bestaande regelgeving en randvoorwaarden op zowel gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau worden aangepast.

Vanaf ca. het jaar 2000 kopen verschillende marktpartijen agrarische gronden op in het gebied. Aanvankelijk liggen de prijzen per m2 nog relatief laag, maar gaandeweg worden deze steeds hoger. Het uitkomen van nieuwe documenten of een uitspraak van een minister of gedeputeerde dragen hier ook aan bij.

Hoewel dus zowel publieke als private partijen actief zijn in het gebied, zijn er geen reguliere overleggen om elkaar te informeren of af te stemmen. Vanuit de provincie worden wel conferenties georganiseerd, maar daar worden alleen bestuurders en maatschappelijke organisaties uitgenodigd.

#### Analyse ronde 1

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Rijk	Opdracht geven voor gebiedsuitwerking aan provincies.	<u>Probleemstroom</u> : Met het geven van de opdracht voor de gebiedsuitwerking brengt het rijk de problemen in de Haarlemmermeer duidelijk in beeld. De toekomstige vraag naar woningen en de wateropgave zijn de 'aanjagers'/ fundamenten van het project. Omdat dit vooral lange termijn doelstellingen zijn, is het in eerste instantie politiek gezien minder interessant.	
Hoogheemraadschap	In vroeg stadium al aangeven wat de wateropgave is en hoe deze geïntegreerd kan worden in de planvorming.	<u>Probleemstroom</u> : Urgentie van de wateropgave bij alle partijen bekend maken en hierdoor ook als partij en voor het onderwerp 'water' een plek in het proces opeisen.	
Provincie	Presenteren van eerste ontwerpen en uitgangspunten voor de inrichting van het gebied.	<u>Beleidsstroom</u> : Met de komst van het document Gebiedsuitwerking 2007 komt er meer helderheid over de inrichting van het gebied. Met het beantwoorden van de vraag van het rijk is een nieuwe mijlpaal bereikt en kan men verder met de voorbereiding van het plan. Het geeft marktpartijen bovendien informatie over geografisch gunstige locaties.	<u>Openen</u> : de provincie zet dit sturingselement met mate in. Een aantal keer per jaar worden maatschappelijke en private groepen uitgenodigd mee te denken.
			<i>In deze ronde worden weinig sturingselementen ingezet. Het project is nog 'vers'; spanningen tussen partijen, vertragingen of tegenstellingen binnen het project zijn nog niet zichtbaar of aan de orde.</i>

Ronde 2

Februari 2007 – Oktober 2007: Publieke kant aan de slag

In februari 2007 sluiten de provincie Noord- Holland, de gemeente Haarlemmermeer, het rijk en het Hoogheemraadschap Rijnland een startovereenkomst met elkaar. Ze spreken hierin af de plannen voor de woningen, de bereikbaarheid, waterberging, groen en recreatie samen uit te werken.

In de startovereenkomst hebben bovengenoemde partijen afgesproken dat zij onder andere voor het Haarlemmermeerse deel van de Gebiedsuitwerking samen een financiële verkenning zullen opstellen. Deze vormt de basis voor een bestuursovereenkomst waarin onder meer afspraken worden gemaakt over de rolverdeling en verdeling van de benodigde middelen. Uit de eerste financiële berekeningen blijkt dat er een tekort op het project zit. Met name de noodzakelijke investeringen in watersystemen zijn een grote kostenpost, die niet gecompenseerd wordt door de bijdragen vanuit het rijk. Desondanks werkt men wel door aan het project en vertrouwt men erop dat hier later in het proces een oplossing voor komt.

Omdat de uitwerking zich nu focust op de regio Haarlemmermeer en niet meer op de Bollenstreek, is de provincie Zuid- Holland niet langer deelnemer in de projectgroep.

In deze ronde vindt er door de publieke partijen weinig consultatie van de marktpartijen plaats. Men wil eerst graag zelf overeenstemming bereiken, een bestuursovereenkomst sluiten, en vervolgens pas de marktpartijen benaderen.

Dit is voor de marktpartijen soms lastig, omdat ze weinig informatie krijgen over de plannen in het gebied waar ze grond hebben aangekocht. Dit maakt het ook risicovol om veel nieuwe posities te verwerven. Dit weerhoudt partijen er echter niet van om nieuwe aankopen te doen.

Analyse ronde 2

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Provincie	Is trekker van het proces, het maken van een financiële verkenning, en bewaakt de planning	<u>Probleemstroom</u> : De voortgang (o.a. op het gebied van financiële afspraken) die de publieke partijen met elkaar boeken, ontstaat vooral doordat partijen het probleem in de Westflank als urgent ervaren. Bovendien heeft de provincie een duidelijke opdracht gekregen van het rijk, die simpelweg uitgevoerd moet worden. Doordat het Hoogheemraadschap ook in de stuurgroep zit, wordt voor alle partijen duidelijk dat het water het leidende principe in de planvorming is.	<u>Intensiveren</u> : Binnen de stuurgroep vindt in korte tijd veel overleg plaats, om ervoor te zorgen dat er snel een BOK (bestuursovereenkomst) komt. <u>Sluiten</u> <sup>4</sup> : de inhoud van het project en de procesaanpak worden bepaald door de publieke kant; private partijen hebben weinig invloed. Dit bevordert de snelheid, maar heeft wel het gevaar dat andere partijen niet aangesloten blijven.

Ronde 3

November 2007- November 2008: Randstad Urgent

In november 2007 sluit een aantal publieke en private partijen (de gemeente Haarlemmermeer, provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Kennisproject Bouwen met Water, Programma Leven met Water, Bouwfonds MAB Ontwikkeling, Dura Vermeer en Ymere) een intentieovereenkomst om de haalbaarheid te onderzoeken van een waterwoonwijk in de Haarlemmermeer. Deze partijen hadden elkaar al gevonden in het Kennisproject Bouwen met Water, dat werkt aan het ontwerpen van waterwoonwijken. Op verzoek van het Ministerie van VROM wordt een pilotproject gekozen; de Westflank, zodat concrete kennisvragen opgeroepen worden. De studie moet uitwijzen wat de voordelen en beperkingen zijn van een woonwijk in combinatie met waterberging en maakt onderdeel uit van het Kennisproject Bouwen met Water (website Gebiedsuitwerking, geraadpleegd op 12-05-09).

Het is het eerste onderzoek (met betrekking tot dit onderwerp) van een dergelijke omvang in Nederland. De studie moet inzicht geven in de omstandigheden waaronder een waterwoonwijk in de Haarlemmermeer kan worden gerealiseerd: er wordt onder andere gekeken aan welke technische, financiële en procesmatige

<sup>4</sup> 'Sluiten' is geen sturingselement uit de reeks van van Randraat. Het wordt in deze ronde echter wel herkend als een methode die gebruikt wordt om het proces gericht te sturen, en wordt daarom onder 'sturingselementen' geschaard.



randvoorwaarden een pilot zou moeten voldoen. Op basis van de studie kunnen de partijen beslissen of ze een pilot waterwoonwijk zullen starten.

Bouwen met Water geeft het proces van de Westflank een positieve impuls, vooral op het gebied van naamsbekendheid en marketing. Maar er is een andere gebeurtenis in november die direct veel invloed heeft: In november 2007 wordt de Westflank Haarlemmermeer aangewezen als één van de projecten van het Randstad Urgent Programma van het rijk. Dat het nu ook een nationaal belang krijgt, is voornamelijk te danken aan de wateropgave in het gebied. Deze overstijgt het regionale niveau, waardoor het ook vanuit het rijk aandacht krijgt. Door het Randstad Urgent Programma wordt extra benadrukt dat het water een *gezamenlijk* probleem is, maar ook de kansen biedt voor het maken van een mooi waterrijk (woon)gebied. Voor de Westflank betekent de Randstad Urgent status een enorme stimulans in het proces: Het wordt (nog meer) als een belangrijk project gezien, waardoor het meer draagvlak en bestuurlijke aandacht krijgt. Tevens was aan het programma een planning verbonden; het afleggen van verantwoording voor de voortgang dient daardoor als stok achter de deur voor de provincie. Tenslotte kan de provincie een beroep doen op subsidiestromen als ze aan bepaalde voorwaarden voldoet.

Het project krijgt kortom extra aandacht en een nieuwe bestuurlijke impuls waardoor de uitvoering daadkrachtig kan worden aangepakt. Tijdens een bijeenkomst spreekt gedeputeerde Hooijmaijers dan ook van een "point of no return" (website gebiedsuitwerking, geraadpleegd op 12-05-09): Hoewel de ambities nog op elkaar afgestemd moeten worden, staat wel vast dat de gebiedsuitwerking verder gaat.

Net als aan de projecten die eerder vanuit de Nota Ruimte zijn aangewezen, zijn ook aan het Randstad Urgent Programma voorwaarden verbonden: een strakke planning met een daaraan gekoppeld budget. De Randstad Urgent planning sluit echter niet aan op die van de Nota Ruimte: Randstad Urgent vereist meer tempo en de planning is veel strakker. Het project komt hierdoor flink onder druk te staan.

Ondertussen blijven marktpartijen actief aankopen doen in het plangebied. Via het kennisproject Bouwen met Water zit een aantal marktpartijen wel aan tafel met de provincie en de gemeente, maar dit gaat dan niet om de overall planvorming in de Westflank. Ook vindt er een Open Huis plaats, waar alle betrokken partijen worden uitgenodigd en de projectgroep de ontwikkelingsrichtingen presenteert. Er is echter nog geen directe aansluiting van de marktpartijen (in de zin dat ze invloed kunnen uitoefenen) bij de publieke partijen die bezig zijn met de gebiedsuitwerking.

Wanneer de provincie in oktober 2008 twee nieuwe procesmanagers aanstelt, komt er meer snelheid in het proces. In korte tijd worden alle marktpartijen geconsulteerd en wordt een Plan van Aanpak voor het Programma van Eisen gepresenteerd. Dit Plan van Aanpak wordt gemaakt door dezelfde partijen die ook in de projectgroep zitten: de provincie Noord- Holland, het rijk, de gemeente Haarlemmermeer en het Hoogheemraadschap. Er worden verschillende werkgroepen en ontwerpateliers opgezet. Hierin zit een afvaardiging van de publieke partijen en ingehuurde adviseurs.

Deze ronde kent een hoge snelheid, ingegeven door het Randstad Urgent Programma. Door veel betrokkenen wordt deze planning als té strak ervaren (bron: gesprekken met ambtenaren en ontwikkelingsmanagers marktpartijen). Een grote gebiedsontwikkeling als de Westflank is een cyclisch proces. Soms zet je een stap achteruit om er vervolgens twee vooruit te doen. De Randstad Urgent planning heeft echter een heel projectmatige benadering, waarin weinig ruimte is voor flexibiliteit.

### Analyse ronde 3

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Provincie/ gemeente en Hoogheemraadschap	Haarlemmermeer wordt aangewezen als UPR project	<u>Politieke stroom</u> : De Westflank kreeg de UPR status dankzij het werk van entrepreneurs die de urgentie van het project bij de juiste personen onder de aandacht wisten te brengen. Het feit dat klimaatbestendigheid actueel werd op de politieke agenda droeg hier ook aan bij.	<u>Versnellen</u> : Door de UPR status moest het tempo verhoogd worden. De stok achter de deur voor de planning is de subsidie die aan de UPR verbonden is: hoewel nog niet bekend is waar het precies aan ten goede komt, werkt het als 'smeerolie' tussen de partijen.

Provincie	Stelt nieuwe procesmanagers aan die het proces moeten trekken en vrijwel direct komen met een Plan van Aanpak	<u>Beleidsstroom</u> : Het Plan van Aanpak vormt een nieuw beginpunt, van waaruit partijen gezamenlijk het proces vorm kunnen gaan geven. Het laat helder zien welke sporen er gelijktijdig gaan lopen, en welke partijen betrokken zijn.	<u>Intensiveren</u> : In korte tijd wordt een nieuw Plan van Aanpak gemaakt <u>Openen</u> : marktpartijen worden vaker aan tafel uitgenodigd, al is er nog geen sprake van écht 2-richtingen verkeer.
-----------	---	---	--

## Ronde 4

*December 2008- heden: Hoogspanning geeft weer energie*

De voorgaande jaren dat er gewerkt werd aan de gebiedsuitwerking, hing er ook een dreiging boven het project: Het tracé van de hoogspanningsleiding 380 kV. Vast stond dat voor de energievoorziening van de Randstad deze hoogspanningsleiding nodig was. De vraag was alleen wáár deze precies zou lopen. De beslissing hierover werd genomen door het ministerie van Economische Zaken, die geen deel uitmaakte van de projectgroep Westflank. Het grootste struikelblok rondom deze beslissing was de financiën: de variant waarbij de route wordt omgelegd ten oosten van Hoofddorp is het meest kostbaar. Wanneer besloten zou worden dat de route (bovengronds) dwars dóór de Westflank zou komen, zou dit ernstige consequenties hebben. Langs een 380 kV route mag namelijk niet gebouwd worden. De voortgang van het proces zou in dat geval zeer onzeker worden.

Dankzij een ingezet lobbytraject van onder andere het ministerie van LNV richting EZ, wordt in december 2008 gekozen voor een route die géén belemmering vormt voor de voortgang van Westflank. Behalve dat dit natuurlijk positief is voor het project zelf, leidde het positieve besluit ook tot grote opluchting en zorgde het ervoor dat de relatie tussen partijen hechter werd. De gezamenlijke angst over het afbreukrisico bleek een goede 'relatiebinder'.

Het besef dat er forse investeringen voor de wateropgave (en ook het groen) nodig zijn is al vanaf de start van deze gebiedsontwikkeling aanwezig. Het geld daarvoor moet komen uit de opbrengst van de woningbouw en uit publieke middelen. Publieke partijen en marktpartijen zullen zich krachtig moeten inzetten om een goede financiële basis te leggen onder dit ambitieuze project. Dit voornemen wordt door alle partijen onderkend, maar nog niet concreet gemaakt. Het Kennisproject Bouwen met Water kan hier ook geen helderheid in bieden. Zij richt zich met name op de *waterwoonwijk*, en niet zozeer op de berging en inrichting van het hele gebied. Het Hoogheemraadschap kan vrij gedetailleerd aangeven wat de randvoorwaarden voor een nieuw watersysteem moeten zijn, maar kan slechts een schatting geven van de kosten hiervan. Hierdoor ontbreekt een duidelijk beeld van de kosten van de 'blauwe' onderdelen van het plan. Omdat publieke en private partijen nog niet samen hebben gerekend, bestaat er nog geen compleet beeld van de kosten en opbrengsten binnen de Haarlemmermeer.

De planning van de provincie is om eind 2009 een overeenkomst tussen publieke en private partijen te sluiten. Deze ambitieuze doelstelling komt voort uit de planning van het Randstad Urgent Programma.

## Analyse ronde 4

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Besluitnemer Min. van EZ & de provincie die door lobby bewerkstelligt dat EZ dit besluit neemt.	De tracé keuze voor de 380 kV lijn valt gunstig uit voor de Haarlemmermeer.	<u>Probleemstroom &amp; politieke stroom</u> : Dat een tracé dóór het plangebied zou leiden tot een groot probleem wordt steeds meer benadrukt en bekend gemaakt, waardoor er ook politieke druk ontstaat. VROM heeft het gebied tenslotte als UPR aangewezen: Het zou tegenstrijdig zijn als die doelstelling door een ander ministerie wordt gedwarsboemd. Door het belang van een goede tracé keuze te benadrukken, neemt de politiek een besluit in het voordeel van de Westflank.	<u>Openen</u> : Gaandeweg vindt er (deels noodgedwongen) meer overleg plaats tussen publieke en private partijen.

Alle partijen	Er vinden meer bijeenkomsten plaats, er wordt gezamenlijk gesproken over de inrichting van het gebied etc.	<u>Probleemstroom</u> : Gedreven door de problemen én kansen in de Westflank, pakken publieke en private partijen de planvorming nu meer gezamenlijk op.	<u>Intensiveren</u> : door het gunstige besluit over de 380 kV, krijgen betrokkenen een positieve impuls om verder te werken en er gezamenlijk de schouders onder te zetten. Dit leidt tot meer interacties tussen partijen.
---------------	--	--	--

### Conclusies

Het onderzoeksmodel is op elk van de rondes van de Westflank toegepast. Een aantal zaken valt hierin op. In de eerste 'kolom' van het model wordt aangegeven welke partij zorgde voor de voortgang in het proces; wie daarop veel invloed uitoefende. In veel gevallen was dat voor de Haarlemmermeer de provincie Noord Holland. Zij voeren de regie, en bepalen ook welke partijen op welk moment wel/ niet bij het proces betrokken kunnen worden.

Wat in het model niet zichtbaar is, omdat het 'op de achtergrond' gebeurt, zijn de acquirerende marktpartijen. Zij kopen gedurende de hele periode grond, wat zeer bepalend is voor de latere daadwerkelijke realisatie van de gebiedsontwikkeling. De sterke (grond)positie die zij in het gebied veroveren, leidt echter slechts in enkele gevallen tot daadwerkelijke invloed in het proces.

De provincie laat haar invloed gelden door de regie te voeren over het project, wat gezien de omvang van het project voor de hand liggend is. Daarnaast probeert ze via het lobbytraject (o.a. door de gedeputeerde) ervoor te zorgen dat er ook op nationaal niveau en bij andere stakeholders draagvlak ontstaat.

De gebeurtenissen/ activiteiten die partijen ondernemen om het proces in een volgende ronde te brengen en de daarmee ook financiële haalbaarheid reëler te maken, hebben nauwelijks te maken met een *directe* financiële impuls die aan het project wordt gegeven. Een uitzondering is de subsidie die verbonden is aan het Randstad Urgent Programma. Maar ook hiervoor is nog niet besloten waaraan het geldbedrag precies ten goede komt. Voor de fase waarin de Haarlemmermeer Westflank zich bevindt, is dit ook te verwachten. Het project is van een zodanige omvang, dat er op dit moment slechts algemene berekeningen te maken zijn. Het woningbouwprogramma, infrastructuur en dergelijke zijn tenslotte nog niet bekend. Wanneer dus nog niet duidelijk is waar tekorten zich voordoen, houden partijen hun kruid nog even droog voor financiële onderhandelingen op het moment dat het er echt om gaat spannen.

Op momenten dat het proces naar een volgende ronde beweegt, vindt er vooral beweging plaats op de probleem- en politieke stroom. Telkens weer worden de onderwerpen waterberging en (kwalitatieve) woningvraag naar voren geschoven, en wordt de urgentie ervan benadrukt. De bekendheid van de onderwerpen en het 'linken' van de Westflank aan actuele thema's zorgt er weer voor dat het op de politieke agenda komt. De politieke aandacht voor klimaatbestendigheid leidde bijvoorbeeld tot erkenning van de wateropgave in het gebied, en de deelname aan het Randstad Urgent Programma. De politieke stroom is óók belangrijk omdat de politiek bijvoorbeeld een planning voor het project kan bepalen. Deze is dan niet ingegeven door de realiteit van de gebiedsontwikkeling zelf, maar door politieke belangen (bijvoorbeeld een overeenkomst bereiken binnen de zittingstermijn van een minister).

De sturingselementen die worden ingezet zijn divers. 'Intensiveren' gebeurt vaak nadat er een nieuwe mijlpaal wordt bereikt. Partijen hebben op zo'n moment weer groen licht gekregen om door te gaan met de planvorming, waarna men met nieuw enthousiasme begint aan het werken aan een nieuw visiedocument, intentieovereenkomst etc. Het aantal interacties wordt op zo'n moment vergroot.

'Openen' komt ook regelmatig voor, maar op het openen van het proces voor nieuwe partijen voert de provincie wel een strakke regie. Met andere woorden: De deuren worden niet wagenwijd opengezet voor een ieder die vanuit een belang wil meepraten, maar af en toe worden er gerichte uitnodigingen gestuurd om in een wat breder gezelschap over de Westflank te praten.

Het tegenovergestelde van openen komt ook voor: sluiten. Hoewel dit niet één van de (in paragraaf 3.6 genoemde) sturingselementen is, kiest met name de provincie er regelmatig voor om in een compact samengestelde stuurgroep besluiten voor te bereiden of ontwerpen te maken. Hiervoor werden alleen enkele publieke partijen uitgenodigd. Voor bijvoorbeeld het voorbereiden van publiek- juridische zaken is dit een logische keuze. Bovendien kan het de snelheid van het proces bevorderen; overeenstemming bereiken gaat

vaak sneller in een kleine groep. Dat de provincie weinig communiceerde over de voortgang en het project zelf, riep bij de marktpartijen vragen op. Zij hadden tenslotte een grote grondpositie, maar werden daarin weinig gekend. Het bewuste 'sluiten' van het proces door de publieke partijen werd door hen niet gewaardeerd. Wanneer een provincie hiervoor kiest is het dus des te belangrijker om te communiceren over wat er achter de gesloten deuren gebeurt.

## Zuidplaspolder

### *Algemene omschrijving project*

De Zuidplaspolder staat aan de vooravond van een grote transformatie. In het gebied tussen Gouda, Zoetermeer en Rotterdam verrijzen de komende decennia woningen, bedrijven en kassen en zullen water- en groengebieden nieuwe landschappen vormen en recreatiemogelijkheden bieden. Dit gebeurt in verschillende deelgebieden, die ieder gericht zijn op bijvoorbeeld woningbouw of kassen. In deze procesomschrijving staat het deelgebied de Rode Waterparel centraal. In dit gebied hebben marktpartijen veel positie ingenomen, zal in de toekomst veel woningbouw gerealiseerd worden, en is er in het proces veel gebeurd. Het is daarom een interessant gebied om als case te bestuderen. Uitgangspunt is om in de totale Zuidplaspolder voor de periode 2010 tot 2030 is circa twintigduizend woningen te realiseren, 150 tot 300 hectare bedrijfsterrein en 200 hectare nieuwe glastuinbouw (Juijn, 2007). Gezien de diepe ligging van het gebied in de polder, bestaat er ook een wateropgave. Die bestond reeds, maar wordt nog urgenter door de bouwplannen in het gebied. De Zuidplaspolder is de komende tijd de grootste uitlegopgave voor de gehele Zuidvleugel van de Randstad. Het unieke van de locatie is dat er gebouwd gaat worden op het laagste punt van Nederland: iets dat tot voor kort als onverstandig werd beschouwd.



*Figuur 4.4 Polder in het Zuidplas-gebied*

### Ronde 1

#### *2001- 2003: Voorbereiden voor het 'grote werk'*

In januari 2001 verschijnt de 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening, waarin voor de Zuidplaspolder de strikte grens van het Groene Hart wordt verlaten. Het gebied wordt aangeduid als zoekgebied voor woningbouw en glastuinbouw. Naar aanleiding hiervan starten verschillende overheden en bestuurlijke samenwerkingsverbanden met visievorming voor dit gebied. De gemeenten waarover de Zuidplaspolder zich uitstrekt willen niet achterblijven en maken zelf in augustus 2001 ook een gebiedsvisie.

De provincie Zuid- Holland wil alle 'losse' initiatieven coördineren en neemt de leiding op zich van het proces om de Zuidplaspolder tot realisatie te brengen. Ze wil dit doen middels een proces dat via verschillende sporen verloopt: het drie- P sporen proces. Binnen zo'n proces worden publieke en private partijen samengebracht om af te wegen hoe de gewenste ontwikkeling zowel inhoudelijk als financieel gerealiseerd kan worden (website zuidplas.nl, geraadpleegd op 17-06-09). Dit gebeurt op drie parallelle sporen: het planvormingsspoor, pecuniaspoor (ontwikkelingsspoor) en het partijenspoor. In dit laatste spoor gaat het erom alle betrokken partijen te betrekken en informeren.

Om tot *gezamenlijke* ideeënvorming te komen wordt in 2002 de stuurgroep RGZ opgericht. RGZ is een afkorting van de stedendriehoek Rotterdam, Gouda en Zoetermeer, waarin het plangebied ligt. Het oprichten van de stuurgroep gebeurde op initiatief van de provincie Zuid- Holland. In de groep zitten vanzelfsprekend de provincie en de gemeenten in en rond het plangebied, maar ook ministeries, het Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard en maatschappelijke organisaties als de LTO. In totaal zitten er 23 partijen in de stuurgroep. Het Hoogheemraadschap is vanaf eind jaren negentig al bezig zich actiever op te stellen en haar

beheersmatige cultuur los te laten. De betrokkenheid in de stuurgroep van deze gebiedsontwikkeling in dit vroege stadium sluit goed aan op die doelstelling.

De marktpartijen maken geen deel uit van de stuurgroep, ondanks dat ze wel positie hebben in het gebied. Vanuit de publieke kant wordt het oprichten van een stuurgroep met alléén publieke en maatschappelijke organisaties gerechtvaardigd door het idee dat eerst het publieke huis op orde moest zijn. De provincie wil eerst hele principiële discussies voeren en bestuurlijke deals sluiten, en daar geen ‘pottenkijkers’ bij hebben. Bovendien bestaat de angst dat als de markt te snel aan boord komt, er verwachtingen worden gewekt die mogelijk leiden tot een gang naar de rechter door die partijen en vertraging in het proces (Bayer, 2008).

De ontwikkelaars daarentegen waren van mening dat van échte ontwikkelingsplanologie (volgens de provincie de juiste aanpak voor de Zuidplaspolder) pas sprake is als álle belanghebbenden bij het proces betrokken worden. Zij vinden dat hun (markt)kennis het project juist zou kunnen verrijken.

Deze eerste ronde in het proces wordt door alle partijen vooral gebruikt als voorbereidingsfase. De nadruk ligt aan de publieke kant op organisatie en het verkennen van strategiën. Projectontwikkelaars zijn bezig met het verstevigen van hun positie in het gebied: zij kopen gronden op van agrariërs. Zij (Amvest, AM, ASR, Heijmans, Woonbron) richten in 2002 met elkaar een private gebiedsontwikkelingsmaatschappij op, waarin ze hun gronden inbrengen en gezamenlijk optrekken. Zij hebben in deze ronde nog niet de mogelijkheid direct invloed uit te oefenen op het proces.

#### Analyse ronde 1

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Provincie Zuid - Holland	De provincie werpt zich op als trekker van het proces en zet de organisatie op	<u>Politieke stroom</u> : De provincie is een voor de hand liggende partij omdat ze de schakel is tussen het rijk die de Zuidplaspolder heeft aangewezen, en de gemeenten op wiens grondgebied de polder ligt. De provincie wordt om die reden ook als leider geaccepteerd.	<u>Openen</u> : een breed kader aan publieke en maatschappelijke organisaties wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de stuurgroep. <u>Sluiten</u> : Private partijen worden bewust buiten de planvorming gehouden.

#### Ronde 2

##### 2003- 2005: Werken aan de inhoud

Voor het bepalen van de inhoud van de gebiedsontwikkeling, dus de daadwerkelijke inrichting van het gebied, hanteert de stuurgroep de ‘lagenbenadering’. Dit betekent dat de keuzes voor de inrichting in hoofdzaak bepaald worden door de waterhuishouding en de bodemgesteldheid. De lagenbenadering bepaalt waar de stedelijke ontwikkeling en uitbreiding van de glastuinbouw plaats kan vinden en welk deel van de polder vrij gehouden moet worden van bebouwing (Bayer, 2008).

Aangezien het water zo’n belangrijke factor in het plangebied is, is de kennis en invloed van het Hoogheemraadschap belangrijk. Ze maakt zich er sterk voor dat water een volwaardige plek krijgt in de afwegingen rond de ruimtelijke plannen. Het Hoogheemraadschap probeert hierbij niet alleen naar de technisch beste oplossing te zoeken, maar naar de maatschappelijk meest aanvaardbare oplossing. Dijkgraaf Oosters verklaart dat “...We het gevoel moeten ontwikkelen dat we gegeven de doelstellingen vanuit het waterbeheer op een open en positieve manier kunnen meedenken met de mensen, die andere belangen hebben in het gebied” (Bayer, 2008, p.3). Door (onder andere) een waterkansenkaart te maken voor de Zuidplaspolder, maakt het Hoogheemraadschap inzichtelijk voor welke functies een gebied vanuit waterstaatkundig oogpunt geschikt of juist ongeschikt is. In een gebied waar bijvoorbeeld de kans op wateroverlast groot is, zal recreatie een goede invulling kunnen zijn (website Hoogheemraadschap, geraadpleegd op 21-06-09). Deze waterkansenkaart is een onderstreping van het feit dat water een structurerend element is in de planvorming.

De tweede ronde staat in het teken van het werken aan eerst de ISV (Interregionale Structuurvisie) en vervolgens het ISP (Intergemeentelijk Structuurplan). Deze stukken zorgen voor verankering van de ruimtelijke wensen in streekplannen en bestemmingsplannen. Hoewel de daadwerkelijke vaststelling van de plannen pas in respectievelijk 2004 en 2006 is, is de periode die daaraan voorafgaat heel belangrijk voor het komen tot de inhoud van de plannen.

Voor het ISV wordt gewerkt aan afspraken op bestuurlijk niveau over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het plangebied. Er wordt antwoord gegeven op de vraag van het Rijk, of er mogelijkheden zijn voor nieuwe woonmilieus, recreatie, ruimte voor water, bedrijfsterreinen en kassen. Uit de visie blijkt dat de opgave mogelijk is in de Zuidplas. In het stuk worden randvoorwaarden beschreven voor het ISP, waarin een concretere uitwerking voor de Zuidplaspolder wordt gemaakt. Er wordt bewust voor gekozen niet té veel vast te willen leggen: het is anders onmogelijk om met 23 partijen overeenstemming te bereiken.

Na vaststelling van het ISV door de politiek gaat een selecter gezelschap verder met het werken aan de totstandkoming van het ISP. In de nieuwe stuurgroep zitten alleen nog de vijf betrokken grondgebiedgemeenten, de gemeente Rotterdam, het Hoogheemraadschap en de provincie. De achtergrond voor het verkleinen van de stuurgroep is dat men met een overzichtelijke compacte groep makkelijker tot concrete afspraken komt. Bovendien moeten er planologisch- juridische voorbereidingen worden getroffen, die in principe thuishoren bij de publieke partijen (en waarover bijvoorbeeld een maatschappelijke organisatie als de ANWB niet mee hoeft te praten).

In het ISP staan de concrete afspraken (op bestuurlijk niveau) over de gewenste ruimtelijke veranderingen. Er wordt onder andere voorgesteld 15.000 woningen te bouwen, 125 ha. bedrijfsterrein te realiseren en ruimte voor waterberging. De belangrijke plek die water inneemt in het plan was voor alle betrokkenen helder. Dit is volgens het Hoogheemraadschap mede te danken aan het uitkomen van de waterkansenkaart, juist op het moment dat aan het ISP gewerkt gaat worden.

De stuurgroep acteert in het proces niet alleen, maar laat zich ook voeden door informele bijeenkomsten met bijvoorbeeld tuinders om kennis te delen en zich te laten inspireren. Het is de bedoeling van deze bijeenkomsten dat het besef doordringt dat partijen elkaar nodig hebben en samen aan iets moois werken. Dat neemt niet weg dat er organisaties blijven bestaan (bijvoorbeeld Milieudefensie) die zich tegen de ontwikkeling van de polder verzetten.

Van een formele samenwerking tussen publieke en private partijen is ook in deze ronde nog geen sprake, hoewel een aanleiding voor zo'n samenwerking er volgens de marktpartijen wel degelijk is. Zij hebben tenslotte al langdurig geïnvesteerd in het gebied door een groot cluster grond te kopen. En de publieke partijen zouden de risico's rond de noodzakelijke infrastructurele- en watersysteem wellicht willen afstemmen met private partijen. Toch stelt de provincie zich op het standpunt dat éérs het publieke huis op orde moet zijn, voor ontwikkelaars in het proces betrokken worden. Daarnaast spelen ook vooroordelen en gebrek aan vertrouwen een rol bij het al dan niet samenwerken van publieke met private partijen.

Doordat in het ISV en ISP meer duidelijk wordt over de opgave, is het ook mogelijk het plan van een financiële basis te voorzien. Hieruit blijkt dat aan deze gebiedsontwikkeling een behoorlijk kostenplaatje hangt. Met de bouw van huizen, bedrijven en glastuinbouw is het gebied namelijk nog niet af. De toekomstige bewoners en gebruikers hebben behoefte aan een prettig leefklimaat met voldoende groen, recreatie en goede infrastructuur. En ook de aanleg van een goed functionerend watersysteem is kostbaar. Alle betrokken partijen (het Rijk, provincie Zuid Holland, de stadsregio Rotterdam, de gemeenten) hebben hun handtekening gezet onder de opgave, en onderkennen daarmee de financiële consequenties. Gezien het prille stadium waarin het proces verkeert, werden echter geen concrete afspraken gemaakt over wie welk bedrag betaalt. Ook van de marktpartijen zou een bijdrage worden verwacht, maar deze zaten in dit stadium nog niet aan tafel.

#### Analyse ronde 2

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Hoogheemraadschap	Ontwikkelen en bekendmaken van de 'waterkansenkaart'	<u>Probleemstroom</u> : dankzij de waterkansenkaart wordt het waterprobleem erkend, en wordt water geïntegreerd in het ISP. Ook wordt dankzij de aandacht voor water de lagenbenadering omarmd, waardoor het water en de ondergrond leidend worden voor de planvorming.	<u>Openen</u> : Partijen staan open voor een vernieuwende manier van inrichten van een plangebied, waarbij het water het leidende principe is. <u>Inbedden</u> : De impact en het belang van water (oorspronkelijk vooral verkondigd door het Hoogheemraadschap) worden ingebed in het proces van de Zuidplaspolder.

Provincie (stuurgroep provincie) olv	Het maken en presenteren van het ISV en ISP	<u>Beleids-/oplossingenstroom:</u> De kaders voor de planvorming worden geschetst. Men bereikt daarmee elke keer een mijlpaal, de inrichting van het gebied wordt steeds concreter, wat partijen motiveert.	<u>Intensiveren:</u> In korte tijd worden onder leiding van de provincie met verschillende partijen de ruimtelijke ontwikkelingen in de Zuidplaspolder steeds concreter gemaakt.
Provincie (stuurgroep provincie) olv	Het verkennen van de financiële consequenties van het plan; maken financieel kostenplaatje	<u>Probleemstroom:</u> De hoge kosten van het plan worden zichtbaar. Er worden nog geen afspraken over gemaakt, maar het draagt wel bij aan het bewustzijn en aan de noodzaak met creatieve oplossingen te komen	<u>Openen:</u> Partijen beginnen (zij het voorzichtig) open te staan voor andere aspecten dat het proces en de inhoud van het plan, maar nu dus ook voor de financiële kant van het plan.

### Ronde 3

#### 2005- 2008: Inbreng marktpartijen in het plan en financiën onder druk

Wanneer in 2005 het ISV is vastgesteld (en er ondertussen al hard doorgewerkt wordt aan het ISP) ontstaat er ruimte voor de marktpartijen om hun visie op de Zuidplaspolder te geven. In de jaren daarvoor is door de ontwikkelaars al nagedacht over de toekomstige uitstraling en bewoners van de polder en is een bijbehorend schetsontwerp van het gebied gemaakt. Gedurende die tijd kozen de publieke partijen er echter voor om éérst de eigen besluitvorming op orde te hebben, en dus daarna pas met de marktpartijen om tafel te gaan zitten.

In 2005 wordt in opdracht van de gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder CV (de combinatie van marktpartijen) de visie 'Wonen en Leven in de Zuidplaspolder' uitgebracht. De visie richt zich in eerste instantie op de woningbouwopgave en gaat ook uit van de 'lagenbenadering': Er wordt gebouwd op de beste plek, inspeland op de bodemopbouw en de wateropgave.

Hoewel dus dezelfde lagenbenadering wordt gebruikt als door publieke partijen was gedaan, presenteren de marktpartijen een ander ontwerp. Het provinciale ontwerp was gebaseerd op het oude agrarische lintenplan. De marktpartijen graven voor de basis van hun plan nog een laag dieper; zij baseren hun schetsen op de kreekruggen die in het gebied liggen. Dit biedt (volgens de makers van het plan) een sterker structurerend element en bovendien maken de kreekruggen de polder herkenbaar. Op deze manier wordt de Zuidplaspolder niet een standaard Vinex- wijk, maar een gebied met een duidelijk eigen identiteit.

In de visie van de marktpartijen staat de consument centraal. De marktpartijen hebben voor de Zuidplaspolder dan ook een woonwensenonderzoek laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat mensen een woonbuurt zoeken met een duidelijke eigen sociaal- culturele identiteit, die past bij zijn of haar leefstijl (GOM ZPP, 2005). Mensen willen kortom wonen met gelijkgestemden in leefgemeenschappen in plaats van in standaard woonwijken. In het ontwerp wordt hierop geanticipeerd door verschillende woonmilieus te creëren.

Het consortium doet in haar visie ook een voorstel voor het programma. In grote lijnen wordt een inschatting gemaakt van het ruimtegebruik door infrastructuur, het gewenste percentage oppervlaktewater, de hoeveelheid groen etc. De woningdichtheid zal op basis hiervan ca. 23 woningen per hectare zijn. Partijen benadrukken daarbij dat het uiteindelijk te realiseren programma in grote mate afhankelijk zal zijn van de toekomstige marktbehoefte. Flexibiliteit is tegen deze achtergrond dus erg belangrijk.

Om de haalbaarheid van hun stedenbouwkundige visie op het gebied in beeld te brengen, laten de marktpartijen een grondexploitatie opstellen. Uit de exploitatie blijkt dat de belangrijkste kosten de verwerving en de civieltechnische kosten zijn<sup>5</sup> (GOM ZPP, 2005, p.12). Er wordt uitgegaan van de realisatie van 1500 woningen per jaar, met de start van de eerste fase in 2012. Op basis van onder meer deze uitgangspunten is de grondexploitatie nominaal sluitend. Om het ook op eindwaarde sluitend te krijgen, kan een aanpassing worden gedaan in de fasering en een geringe verschuiving in het woningbouwprogramma.

<sup>5</sup> Overige kostenposten (sanering, plankosten etc) tellen uiteraard ook mee in het totaal van de kosten, maar vallen gemiddeld gelijk of lager uit in vergelijking met andere gebiedsontwikkelingen.



De stuurgroep onder leiding van de provincie reageert positief op de visie. Vooral het 'leefstijl-denken' valt in de smaak. Ook neemt men de agrarische lintbebouwing als basisstructuur voor het ontwerp opnieuw in overweging. De stuurgroep staat open voor het principe de kreekruggen als uitgangspunt te gebruiken.

Waar echter veel meer discussie over ontstaat, is het woningbouwprogramma. De gemeente Rotterdam (die niet in het plangebied ligt, maar wel in de stuurgroep zit) wil voorkomen dat de nieuwe woningen in de polder concurrerend zullen zijn voor de stad Rotterdam. Een plan met twintig- tot dertig duizend suburbane woningen nabij Rotterdam, zou veel inwoners uit Rotterdam kunnen aantrekken. Onder druk van Rotterdam, wordt het woningbouwprogramma medio 2006 (na het vaststellen van het ISP) aangepast naar een lager aantal en in een hoger prijssegment. Het plan wordt nu om tussen 2010 en 2020 circa 7.000 woningen te realiseren. In de tien jaar ná 2020 worden er ca. 12.000 woningen gebouwd. Het totale plan zal op minder woningen uitkomen dan oorspronkelijk begroot. Dit zet de financiële haalbaarheid voor projectontwikkelaars onder druk: zij zijn bij de aankoop van de grond uitgegaan van een ander programma met een ander risicoprofiel. De provincie stelt zich op het standpunt dat de hoofdplanstructuur (met hoge kosten voor wegen en het watersysteem) niet verandert en dat deze kosten gelijk blijven.

Ondertussen lobbyt de stuurgroep bij het Rijk voor geld om het plan te bekostigen. Hoewel er door verschillende ministeries wel toezeggingen zijn gedaan (VROM wil bijvoorbeeld bijdragen aan het klimaatbestendig maken van de polder), is een concrete uitspraak over bedragen tot nu toe achterwege gebleven. De stuurgroep staat hiermee voor een lastige klus. Terwijl ze zelf probeert de Zuidplaspolder op een integrale manier te ontwikkelen, zijn de geldstromen vanuit het Rijk sterk sectoraal verkokerd. Omdat er geld nodig is voor onderwerpen (natuurontwikkeling, bereikbaarheid, bedrijventerrein) die onder verschillende ministeries vallen, 'shoppen' ze langs de departementen om middelen te krijgen voor de diverse planonderdelen. Ze zijn daardoor afhankelijk van gelegenheidsbesluitvorming en weten niet welk geld er wanneer komt (RZG, februari 2007). Dat maakt het maken van een planning of afspraken over meerdere jaren lastig.

In deze ronde geeft de stuurgroep ook aan dat er van het marktconsortium een forse bijdrage wordt verwacht voor de ontwikkeling van de Rode Waterparel (het deelgebied waarin de nadruk ligt op woningbouw). Ze gaat echter uit van andere uitgangspunten dan het consortium: zo rekent de provincie bijvoorbeeld nog met het programma uit 2002. De discussie hierover vindt wel plaats, maar niet op het scherpst van de snede; het wordt vooruit geschoven.

Ondanks de discussie over de financiële haalbaarheid, blijft de aandacht voor de inhoud van het plan, en de waterproblematiek ook op de agenda staan. Dit is mede dankzij het Hoogheemraadschap die zich actief opstelt in het proces. Ze geeft daarbij wel aan dat er misschien kansen worden gemist als er alleen maar gesproken wordt over de financiële afdracht. Wanneer alle partijen (inclusief marktpartijen) met elkaar aan tafel zouden zitten, zou het proces volgens het Hoogheemraadschap wellicht soepeler kunnen verlopen.

### Analyse ronde 3

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Marktconsortium	Er ontstaat ruimte voor een visie van de marktpartijen, waarin zij een alternatief plan presenteren	<u>Oplossingenstroom</u> : De markt komt met een alternatief plan waarin de consument centraal gesteld wordt. <u>Probleemstroom</u> : Dankzij het plan wordt onderkend dat een andere planstructuur zal leiden tot een beter plan. Het wordt dan ook overgenomen.	<u>Openen</u> : De stuurgroep staat open voor nieuwe benaderingswijzen: deels worden deze overgenomen.
Stuurgroep/ Stadsregio Rotterdam	Het woningbouwprogramma wordt aangepast, naar wens van de Stadsregio Rotterdam	<u>Politieke stroom</u> : Rotterdam weet de stuurgroep te overtuigen van een aangepast woningbouwprogramma. Uiteindelijk is hier consensus over in de stuurgroep en wordt een ipasse voorkomen. (de marktpartijen hebben hier echter een andere mening over, maar die nemen niet deel aan de stuurgroep)	<u>Openen</u> : Binnen de stuurgroep bestaat ruimte voor Rotterdam om haar mening te ventileren en invloed uit te oefenen

## Ronde 4

*Vanaf mei 2008: Nieuwe mijlpalen versus financiële druk*

Sinds het moment dat de stuurgroep en de ontwikkelaars in 2005 met elkaar in gesprek gaan over de ontwikkelingsrichtingen voor de Zuidplaspolder, wordt er gewerkt aan een samenwerkingsvorm waarbinnen publiek en privaat afspraken met elkaar kunnen vastleggen. Het eerste product hiervan is de intentie-overeenkomst die in mei 2008 wordt getekend. In de overeenkomst wordt afgesproken samen een masterplan te maken, een ontwerp- bestemmingsplan en – exploitatieplan, en tenslotte het opstellen van een realisatieovereenkomst.

Met het bereiken van deze mijlpaal, kan weer verder worden gewerkt aan de toekomstige realisatie van het project. Na de intentieovereenkomst volgt direct een traject ten behoeve van een gezamenlijk masterplan.

Tegelijkertijd duurt de financiële onenigheid tussen marktconsortium en de provincie over de afdracht voort. Hoewel de discussie niet verschilt van de vorige ronde, is de noodzaak om het op te lossen nu groter. De planvorming wordt tenslotte steeds concreter; inhoud wordt steeds meer uitgewerkt. Onduidelijkheid over de financiën kan daarom niet te lang blijven bestaan.

Ondanks deze druk worden partijen het niet eens over de afdracht van de markt. Het opzetten van een PPS constructie lukt daarom niet meer. Daarom worden momenteel de mogelijkheden verkend voor een realisatie-overeenkomst voor een bouwclaim model.

In deze (voorlopig) laatste ronde treedt op het gebied van de financiële haalbaarheid nog een complicerende factor op: binnen het publieke huis ontstaat discussie tussen gemeenten en provincie. Door tijdsdruk (WVG loopt af) ronden de gemeenten in februari 2009 de nieuwe bestemmingsplannen af. Hierbij worden ook al afspraken met de provincie gemaakt over de bijdrage van de gemeenten aan de investeringen voor groen, water en wegen. Echter, de hoogte van de benodigde investeringen is op dat moment nog niet bekend. De gemeenten doen dus beloftes zonder dat ze precies weten voor welke kosten ze in de toekomst komen te staan. Nu die kosten ondertussen wel bekend zijn, blijkt dat gemeenten het volgens eigen zeggen niet kunnen opbrengen.

In juni 2009 krijgt de Zuidplaspolder een financiële impuls: Minister Cramer overhandigt een cheque van € 24 miljoen aan gedeputeerde Asje van Dijk. Het geld is bedoeld voor klimaatbestendige projecten als paalwoningen en benutting van omgevingswarmte. De aandacht die de stuurgroep continu vroeg voor duurzaamheid en klimaatneutraal heeft dus z'n vruchten afgeworpen. Gezien de financiële tekorten op het projecten is dit ook een welkome bijdrage.

## Analyse ronde 4

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Provincie en marktpartijen	Het sluiten van de intentie-overeenkomst	<u>Politieke stroom</u> : Van diverse kanten wordt er druk op het project uitgeoefend om voortgang te boeken. Met het tekenen van de overeenkomst wordt (ook) naar de buitenwereld een signaal afgegeven dat er wel degelijk mijlpalen bereikt worden.	<u>Openen</u> : Partijen stellen zich open voor elkaar; zien overeenkomsten tussen elkaars belangen, wat het mogelijk maakt een overeenkomst te sluiten <u>Intensiveren</u> : Na het ondertekenen wordt de verdere planvorming direct opgepakt.
Provincie en marktpartijen	Verkennen van alternatieve samenwerkingsvorm	<u>Oplossingen/ beleidsstroom</u> : Om te voorkomen dat de discussie over de financiële afdracht in een PPS-vorm tot een impasse leidt, worden ook andere mogelijkheden verkend.	<u>Openen</u> : In het proces is nu ook ruimte voor het verkennen van andere alternatieven.
VROM	Toekenning subsidie van € 24 mio.	<u>Probleem- en politieke stroom</u> : het project dankt de subsidie aan het feit dat de onderwerpen duurzaamheid en klimaatbestendigheid veel onder de aandacht zijn gebracht (door zogeheten 'entrepreneurs'), wat aansluit op de politieke actualiteit.	

### Conclusies

De vier rondes waarin het proces van de Zuidplaspolder tot nu verdeeld kan worden, laten zien dat de provincie vanaf de start van het project een leidende rol heeft gespeeld. De keuze voor de provincie als trekker van het Zuidplas-proces is heel logisch: Met de gemeenten aan het roer zouden er teveel kapiteins op het schip zijn. De provincie daarentegen kan goed als overkoepelende instantie alles overzien. En dat doet ze heel strategisch: De projectleider houdt de lange termijn in het vizier en kiest bewust het moment waarop een onderwerp aan de orde moet komen. De provincie is dan ook de partij die in de meeste gevallen zorgde voor de voortgang in het proces; voor de overgang naar de volgende 'ronde'. Dit is ook niet vreemd als gekeken wordt naar de manier waarop ze haar rol invult: ze voert een vrij strakke regie en laat heel bewust andere partijen wel of niet toe tot de besluitvormingsarena waar ze zelf de scepter zwaait.

Andere actoren die actief zijn, zijn het Hoogheemraadschap en de marktpartijen die gronden in het gebied hebben verworven. Het grote verschil tussen deze twee is dat het Hoogheemraadschap vanaf de initiatieffase wél toegang heeft tot de stuurgroep en dus direct invloed kan uitoefenen op het proces en de planinhoud. Voor de marktpartijen bestaat deze gelegenheid pas in een latere fase.

Om het proces naar een volgende ronde te brengen en de financiële haalbaarheid reëler te maken, vinden verschillende gebeurtenissen plaats. Wat veel van deze acties met elkaar gemeen hebben, is dat ze amper te maken hebben met een *directe* financiële impuls. Wél is de financiële haalbaarheid een heikel punt en onderwerp van vele discussies, met name in rondes drie en vier. Hoewel er geen direct antwoord komt voor dit probleem, zet het partijen wel onder druk om met elkaar om tafel te gaan zitten en ideeën en belangen op elkaar af te stemmen. Dit leidt vervolgens tot bijvoorbeeld een intentie- overeenkomst tussen provincie en projectontwikkelaars.

Op het moment dat een proces zich naar de volgende ronde beweegt, vindt er voornamelijk beweging plaats op de politieke stroom. Wat zich op bestuurlijk niveau afspeelt, welke afspraken worden gemaakt tussen provinciale bestuurders en het rijk, de tijdsdruk of planningen die vanuit de politiek worden aangegeven, zijn vaak bepalend voor de stap naar een volgende ronde. In het proces van de Zuidplaspolder is de politieke stroom niet met overmacht de meest beweeglijke. Ook de probleem- en de oplossingenstroom zijn bijna net zo belangrijk voor de voortgang in het proces. Binnen de probleemstroom gebeurt dit door de (lage) ligging en de daarmee samenhangende waterproblematiek en duurzaamheid onder de aandacht te brengen. Binnen de oplossingen stroom vinden gebeurtenissen plaats die met elkaar gemeen hebben dat alternatieve ideeën ontwikkeld worden op het moment dat wellicht een impasse zou zijn ontstaan.

Het sturingselementen dat overduidelijk het vaakst wordt ingezet is 'openen'. Al dan niet bewust zorgen actoren voor voortgang in het proces op het moment dat men open staat voor nieuwe ideeën of andere actoren. Het openen van de stuurgroep voor de visie van de marktpartijen zorgde voor nieuwe planinhoudelijke ideeën, maar ook voor meer begrip voor elkaars standpunten. Maar ook het openstaan voor alternatieve samenwerkingsvormen dan het PPS model waar alle actoren oorspronkelijk vanuit waren gegaan, zorgt voor meer 'lucht' in het proces en voorkomt dat het proces op een dood spoor komt door een discussie die maar niet opgelost lijkt te kunnen worden.

## Dordrecht, Stadswerven

### *Algemene beschrijving project*

De Stadswerven is de naam van een gebied van 30 ha groot, dat aan de oostzijde van de historische binnenstad van Dordrecht grenst. De komende jaren ontstaat hier een wijk die aansluit op de stedelijke levenssfeer van het centrum, waar mensen kunnen wonen, werken, ontspannen en gebruik kunnen maken van diverse (culturele) voorzieningen.



*Figuur 4.5 Stadswerven vanuit de lucht gezien*

Het gebied heeft van oudsher in het teken gestaan van bedrijvigheid, waarvan een belangrijk deel watergebonden. Verder werd binnen het gebied een belangrijke plaats ingenomen door het Gemeentelijk Energiebedrijf. Diverse gebouwen verwijzen naar het verleden; de karakteristieke watertoren, het energiehuis, het enecogebouw en de hallen van de Biesbosch de voormalige scheepswerf (website gemeente Dordrecht, geraadpleegd op 14-04-09).

Dit braakliggend voormalig bedrijventerrein wordt herontwikkeld tot een gebied dat voor zowel mensen van binnen als buiten Dordrecht aantrekkelijk is. Het is dus ook belangrijk goede uitvalswegen te ontwikkelen: over land én over water. Het programma dat men nu voor ogen heeft, bevat 1450 woningen, onderwijs, horeca en commerciële en culturele voorzieningen. Stadswerven wordt via een nieuwe brug verbonden met de binnenstad. Op de hele Stadswerven is rekening gehouden met hoge waterstanden ('Urban Flood Management'), waardoor bijvoorbeeld het stadsplein bij hoogwater mag onderlopen.

Het bijzondere aan Stadswerven is dat het om een gebied gaat dat in eerste instantie niet zo geschikt lijkt voor herontwikkeling voor een woon- en werkbestemming. Het heeft te maken met hoog water en overstromingsrisico vanuit het water uit de zee en de rivier. Dit zorgt ervoor dat er al vanaf het prille begin 'nieuwe' partijen aan tafel zitten. Niet alleen de gemeente, stedenbouwkundigen en projectontwikkelaars, maar ook deskundigen van het Waterschap en experts van het programma Urban Flood Management.

### Ronde 1

#### *2001- maart 2005 Aankoop van de locatie*

In 2001 koopt de gemeente de gronden van de oude scheepswerf de Biesbosch, die in de periode daarvoor failliet was gegaan. Gelijk met deze aankoop, sluit de gemeente een overeenkomst over de toekomstige plannen voor het gebied met ontwikkelaar Dura Vermeer waarnaar ook de overeenkomst wordt genoemd:

'Overeenkomst Vermeer'. Door de grondaankoop en de overeenkomst met een ontwikkelende partij, denkt de gemeente haar ambities met de Stadswerven te kunnen realiseren.

Het sluiten van die overeenkomst doet de gemeente echter niet helemaal uit vrije wil. Er bestaat een verschil van mening tussen gemeente en ontwikkelaar over de aankoop van de scheepswerf waardoor een rechtzaak dreigt<sup>6</sup>. Omdat de gemeente deze waarschijnlijk zou verliezen, kiest ze eieren voor haar geld en sluit ze een overeenkomst met de ontwikkelaar: De gemeente koopt de gronden, en Vermeer mag deze ontwikkelen en bouwen.

Het programma voor het gebied is in deze eerste ronde ambitieus: Het wordt een plan van allure, er komen onder meer woningen in een hoog prijssegment en er wordt een nieuw theater gebouwd.

Er start een projectorganisatie die bestaat uit deelnemers van de gemeente, provincie, Waterschap Hollandse Delta en de ontwikkelaar.

Dit alles leidt in april 2005 tot het besluit van de raad tot uitvoering van het project Stadswerven en tot instemming met het bestemmingsplan, het stedenbouwkundig plan en de bijbehorende grondexploitatie 2005. De grondexploitatie is sluitend, en er is een aparte reservering opgenomen voor voorzieningen (voornamelijk voor het theater).

#### Analyse ronde 1

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Gemeente & ontwikkelaar	Sluiten publiek- private overeenkomst	<u>Probleemstroom</u> : De vraag naar woningen en voorzieningen in Dordrecht en de dreigende verwaarlozing van deze locatie maken het interessant voor gemeente en ontwikkelaar om hier een project te starten.	Geen sturingselementen ingezet: Het besluit is genomen, men 'moet' nu starten met de voorbereiding. Er is geen extra stimulans (nodig) om dit te bewerkstelligen.
Gemeente	Neemt de leiding in het ontwikkelen van een programma voor de locatie	<u>Oplossingen/ beleidsstroom</u> : De ambitieuze plannen maken alle betrokkenen enthousiast en gedreven om het proces goed te laten verlopen.	<u>Intensiveren</u> : Partijen gaan samen intensief aan de slag om het gebied op papier in te richten

#### Ronde 2A

*April 2005- september 2006: Sturing op planonderdelen en groeiende politieke ontevredenheid*

In het voorjaar van 2005 start de gemeente met de voorbereiding van de uitvoering van het project. Dit houdt in dat ze onder andere planologisch juridische procedures opstart en verder gaat met het uitwerken van het programma.

Naast het traject dat de projectorganisatie doorloopt, start parallel daaraan ook het Urban Flood Management (UFM) programma: Dit is een internationaal onderzoeksprogramma waarin strategieën worden bedacht voor stedelijke ontwikkeling in gebieden die een overstromingsrisico kennen. Publieke en private partijen bundelen hun krachten voor onderzoek en innovatie in duurzame stedelijke ontwikkeling in waterrijk gebied. Dordrecht is naast Hamburg en Londen één van de drie pilot-steden. Er wordt onderzocht hoe op een integrale manier een veilige en aantrekkelijke leefomgeving gerealiseerd kan worden. Binnen het programma werden partijen als het waterschap, projectontwikkelaars en de provincie aan tafel gevraagd om mee te denken. Dit had twee voordelen. Het zorgde voor een relatief veilige omgeving waarbinnen partijen elkaar spraken: Het ging nog niet direct concreet om investeringen, maar om ideeën en elkaars belangen leren kennen. Dit zorgde er weer voor dat partijen elkaar in het 'concrete' traject voor de Stadswerven eenvoudig vonden en stimuleerde de samenwerking.

De eerste kink in de proces-kabel is zichtbaar in de loop van 2005 wanneer blijkt dat er te weinig politiek draagvlak is voor een theater. De onafhankelijk 'Adviescommissie locatiekeuze theater' stelt dat realisatie van het theater in Stadswerven "slechts met zeer grote inspanning haalbaar is". Er wordt daarom geen voorstel

<sup>6</sup> Beide partijen menen recht te hebben op verwerving van de locatie.

omtrent het theater voorgelegd aan de raad, waardoor de realisatie van een theater heel onzeker wordt (al sluit de gemeente het niet definitief uit).

Het verdwijnen van een nieuw theater uit het plangebied heeft grote gevolgen voor zowel het ontwerp als de grondexploitatie. Het theater zorgt namelijk dat het gebied bekend wordt en een aantrekkelijke voorziening krijgt, waardoor de VON prijzen van de woningen stijgen. Zonder theater ziet het financiële plaatje er minder positief uit. Als alternatief zou er op de locatie extra woningbouw gerealiseerd kunnen worden (voorkeur ontwikkelaar) of publieksfuncties (voorkeur gemeente). Er wordt echter geen gezamenlijk standpunt ingenomen. Door het verschil van inzicht en de programmatische en financiële gevolgen ervan verlopen de onderhandelingen tussen gemeente en OCW (Ontwikkelingscombinatie van de marktpartijen) vrij moeizaam.

Opvallend is dat partijen voorbij lijken te gaan aan het ontbreken van een gezamenlijk standpunt. Men richt zich op de afspraken over de planning die in de overeenkomst tussen ontwikkelaar en gemeente zijn gemaakt. Deze contractuele verplichtingen met betrekking tot de planning zorgen ervoor dat men doorgaat met de verdere uitwerking van het plan, zonder dat er duidelijkheid is over het theater en een mogelijke alternatieve invulling van de plek. Om dit probleem te omzeilen en het project 'behapbaar' te maken, wordt Stadswerven uitgewerkt in deelplannen. Zo hoopt men grip te krijgen op de complexiteit van het project en toch voortgang te boeken. Het nadeel ervan was echter wel dat (men naderhand concludeerde dat) de gevolgen van deelbesluiten niet altijd direct in samenhang met de totale exploitatie in beeld werden gebracht, waardoor men voor verrassingen kwam te staan.

Voor de locatie Watertoren sluit de gemeente medio 2006 en voorjaar 2006 overeenkomsten met een andere ontwikkelaar (Hotel New York Vastgoed BV) ten behoeve van het vestigen van een hotel en restaurant. Op het moment van het sluiten van die overeenkomsten, is nog steeds geen duidelijkheid over de komst van het theater naar Stadswerven.

Door uitgangspunten te hanteren (waaronder de komst van het theater) die eigenlijk nog onzeker zijn, en het uitblijven van het sluiten van een SOK, stijgt het risicoprofiel van het project.

Ondertussen wordt gewerkt aan een actualisatie van het stedenbouwkundig plan uit 2005: men houdt in deze nieuwe versie rekening met het vervallen van het theater. Een belangrijke reden om dit nieuwe plan snel te maken is om alternatieven te ontwikkelen voor planonderdelen, zodat op korte termijn kan worden gestart met woningbouw. In april 2006 wordt een nieuw startdocument Kop van de Staart gepresenteerd. Partijen krijgen een week om te reageren op onder andere de verbinding, parkeren en de financiële haalbaarheid. De afgesproken planning in de overeenkomst met Vermeer III is hierbij leidend: de ontwikkelaar moet snel kunnen beginnen met de woningbouwplannen. Zowel de OCW als de gemeente wil het project niet stilleggen, maar op korte termijn beginnen met de woningbouw. De marktpartijen stellen wel als voorwaarde dat ze eerst duidelijkheid willen over de komst van het theater.

Het nieuwe startdocument en het ontwikkelplan Kop van de Staart worden in de zomer 2006 akkoord bevonden door het College. Men verwacht bestuurlijke instemming met de samenwerkingsovereenkomst (tussen gemeente en OCW) in 2007.

#### Ronde 2B<sup>7</sup>

##### *September 2006- september 2007: Herschikken en bijebrengen*

De projectleider en wethouder geven in september 2006 de opdracht om de grondexploitatie (grex) grondig te herzien. Er zijn immers uitgangspunten veranderd: onder meer is het aantal woningen en commerciële voorzieningen verminderd. Ze communiceren dit dan nog niet naar de Dordtse gemeenteraad. Volgens de wethouder zou namelijk, als openbaar werd dat de eerste fase financieel onhaalbaar was, één van de ontwikkelaars van de OCW een forse schadeclaim kunnen indienen.

---

<sup>7</sup> De tweede ronde in het proces van Stadswerven is verdeeld in ronde 2A en 2B. De reden voor de splitsing is dat er pas echt vooruitgang wordt geboekt; een sprong naar een volgende ronde wordt gemaakt op het moment dat er aan het eind van ronde 2B een time-out wordt aangekondigd. De ronde beslaat echter een dermate lange periode waarin veel gebeurtenissen plaatsvinden, dat ervoor gekozen is ronde 2 te splitsen.

Het doorrekenen van de nieuwe grex neemt veel tijd in beslag. In de tussentijd kan de SOK tussen gemeente en OCW niet gesloten worden, omdat men eerst duidelijkheid wil over de uitkomst van de herziene versie. Gaandeweg wordt steeds duidelijker dat er grote verschillen zijn met de grex uit 2005.

In juni 2007 wordt de nieuwe ambtelijk doorgerekende grex besproken: Dan blijkt dat de grex negatief sluit, terwijl het eerst budgettair neutraal was. Het wordt pas écht lastig, als dan blijkt dat voor de berekening uitgangspunten zijn gebruikt die nooit zijn vastgesteld door het college. Tevens bleek dat er verschillende tekeningen in omloop waren die door verschillende partijen als hét uitgangspunt werden beschouwd. De gemeente geeft opdracht om opnieuw te beginnen met rekenen en tot een optimalisatie te komen.

Analyse ronde 2

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Gemeente	Gemeente is de trekker van het proces, en grijpt (zij het laat) in wanneer een impasse ontstaat en de financiële haalbaarheid zwaar onder druk komt te staan.	<u>Beleidsstroom</u> : De gemeente maakt nav de ontstane discussie en vertraging een nieuw startdocument en ontwikkelplan. Dit vormt de basis op basis waarvan men weer verder kan.	
UFM	Onderzoekt mogelijkheden voor stedelijke ontwikkeling in waterrijk gebied, en doet ook concrete voorstellen voor Stadswerven	<u>Probleemstroom</u> : UFM brengt betrokken partijen bij elkaar in een 'veilige' setting. Dit is goed voor de onderlinge relaties en benadrukt de rol van water voor het plan. <u>Probleemstroom</u> : Het UFM brengt nieuwe inzichten over het omgaan met het water. In plaats van het ophogen van het hele gebied laat zij zien dat ook op hoge waterstanden kan worden geanticipeerd in het ontwerp.	<u>Intensiveren</u> : Actoren zitten regelmatig met voor hen vaak nieuwe partijen aan tafel. <u>Openen</u> : Er is plotseling ruimte voor het UFM programma.

### Fors bedrag aan renteverlies bij Stadswerven

HERMAN ANDRIESSE  
DORDRECHT

Hoewel er nog geen spade op de Dordtse Stadswerven de grond in is, lijdt de gemeente toch schade met het stilgelegde project. Doordat de gemeente de bouwgrond heeft aangekocht, is er sprake van renteverlies. Hoe hoog dat bedrag uitvalt, is vertrouwelijk, aldus een woordvoerder van de gemeente. Boven de tien miljoen euro komt het verlies niet uit.

Uit het feitenrelaas van het college van b en w blijkt dat bij ongewijzigde doorgang van het ambitieuze project er ruim veertig miljoen euro verschil zou zijn geweest in vergelijking met de oorspronkelijke exploitatie. In het relaas geeft het college een gedetailleerde uiteenzetting van de gang van zaken bij de Stadswerven; vanaf de plannen in 2005 tot september vorig jaar. Toen wist het college dat de Stadswerven gedoemd was te mislukken. Afgelopen maand kondigde de wethouder Spigt een time-out aan.



Pagina 4 en 5

Figuur 4.6 Krantenartikel AD Dordrecht maart 2008

### Ronde 3

#### *September 2007- heden: Time out, nadere analyse en nieuwe inzichten*

In 2007 is Stadswerven voor de gemeente Dordrecht nog steeds één van haar belangrijkste projecten voor de komende jaren. De voorspellingen zijn sinds 2005 echter wel aangepast: Men verwacht medio 2007 dat de bouwwerkzaamheden in 2008 starten.

In september 2007 wordt een time-out door het bestuur aangekondigd. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. B&W schrijft in een brief aan de gemeenteraad: "Grondige heroriëntatie op het project was nodig, onder meer vanwege een ingrijpende verschuiving van het financiële perspectief" (brief B&W Dordrecht aan gemeenteraad, 19-02-08). Gemeente en marktpartijen hebben beiden andere ideeën over hoe dit opgelost kan worden. Door verschillende gebeurtenissen heeft het project ondertussen ook veel vertraging opgelopen. Volgens de eerste planningen zou men op dat moment al aan het bouwen moeten zijn. Tenslotte zijn veel mensen teleurgesteld over het ambitieniveau. In hun beleving is dat in de loop van de tijd zo gedaald dat ze weinig vertrouwen meer hebben in het plan.

Men gebruikt de time-out om onder meer de nieuwe berekening van de grex goed uit te werken. Ook wordt een verbeteringslag gemaakt op het gebied van informatievoorziening: er wordt duidelijk afgestemd wat de uitgangspunten zijn, welke stedenbouwkundige schetsen gebruikt kunnen worden etc. In deze ronde staat de positie van de wethouder ter discussie, maar hij 'overleeft' de kritiek en vragen over zijn project. Het aftreden van de wethouder zou bovendien waarschijnlijk nóg meer vertraging met zich meebrengen.

In de jaren vanaf 2005 studeerde het UFM programma door op de mogelijkheden voor Stadswerven. Men benadrukt het belang van het expliciet meenemen van het overstromingsrisico in de ontwerpogave. Na verloop van tijd is er vanuit het programma echter ook behoefte aan een link met de praktijk. Die mogelijkheid doet zich voor op het moment dat in 2007 een impasse ontstaat en men behoefte heeft aan nieuwe impulsen en een frisse wind. Zo ontstaat ruimte voor een pilotproject van het UFM programma: 100 waterwoningen die drijven op het water en zodoende bestand zijn tegen hoog water. Op deze manier krijgt UFM de kans om haar kennis en aanbevelingen in de praktijk te brengen. Ideeën om de ruimtelijke inrichting aan te passen komen tenslotte pas echt tot leven als je het over een concreet gebied hebt. Het UFM maakt duidelijk dat de fluctuerende waterstand niet persé problematisch is, én dat de veiligheid van wonen in een buitendijks gebied dan nog steeds gewaarborgd kan worden.

In januari 2008 verandert de samenstelling van de OCW: Ontwikkelaar AM neemt een meerderheidspositie in: één aandeelhouder wordt uitgekocht (Innoplan), twee anderen (Dura Vermeer en J.P. van Eesteren) krijgen een kleinere positie. De oorspronkelijke drie partijen zijn hiertoe bereid, omdat zij in principe geen projectontwikkelaars zijn. Voor hen is de verkoopwaarde van hun aandeel of de bouwproductie die voortkomt uit het project belangrijk. Hun belang en kennis en expertise ligt niet in de initiatieffase van projecten. AM daarentegen heeft belangstelling om in dit stadium in te stappen, omdat ze daarmee nog mede vorm kan geven aan het ontwerp en de uitstraling van het gebied. Ze heeft al een netwerk binnen de gemeente vanuit eerdere projecten, en gelooft in de locatie. Met de nieuwe OCW start de gemeente opnieuw een rekenexercitie. Ondanks het roerige verloop van het project hebben marktpartijen en de gemeente nog steeds (hernieuwd) vertrouwen in de opbrengstpotentie van het gebied: Het gaat tenslotte om een locatie vlakbij het oude centrum van Dordrecht, waar veel aantrekkelijke functies komen en dat een nieuwe impuls aan de stad moet gaan geven.

Met nieuwe ontwikkelaar AM aan het roer, wordt er een nieuw concept voor Stadswerven uitgewerkt: zonder theater, maar met een grote variëteit aan functies en attracties. Belevingskwaliteit moet voorop staan, en het gebied moet uitgroeien tot een onderscheidend en aantrekkelijk stedelijk gebied. De verwachting is dat de eerste woningen volgend jaar in verkoop gaan.



## Analyse ronde 3

Wie	Gebeurtenis	Stroom	Sturingselement
Gemeente	Besluit time- out en nieuwe start	<u>Politieke stroom</u> : De gemeente dreigt haar geloofwaardigheid te verliezen. De situatie is niet langer houdbaar en de gemeente neemt haar verantwoordelijkheid door een time- out in te lassen. Met deze time- out wordt een nieuw begin gemaakt met het project.	<u>Intensiveren</u> : In korte tijd gaat men veel met elkaar om tafel zitten om een pas op de plaats te maken en nieuwe berekeningen en tekeningen te maken. <u>Verbeteren</u> : De kwaliteit van afstemming en communicatie wordt verbeterd. Er is (te) lang langs elkaar heen gewerkt. Partijen stemmen (juiste) informatie met elkaar af en houden elkaar frequenter op de hoogte.
UFM	UFM introduceert pilot- idee op het moment dat het project zich in een impasse bevindt.	<u>Beleids/ oplossingenstroom</u> : Project is eerst niet (meer) haalbaar, maar krijgt weer een impuls door nieuwe ideeën die door UFM geïntroduceerd worden en door marketing die dit genereert.	<u>Openen</u> : Er ontstaat ruimte voor nieuwe ideeën
Marktconsortium	AM wordt participant in het consortium. Ze is daarmee de enige partij binnen het consortium die als core-business projectontwikkelaar is.	<u>Beleids/ oplossingenstroom</u> : Ontwikkelaar AM introduceert nieuwe concepten voor het plangebied. Ze heeft bovendien geen 'beladen' geschiedenis met de gemeente of de andere consortiumpartners, waardoor ideeën sneller omarmd worden en het proces soepeler verloopt.	<u>Intensiveren</u> : Nieuwe ontwikkelaar AM geeft als professionele ontwikkelaar creatieve impuls aan het project en maakt daarmee andere partijen enthousiast. <u>Overdragen</u> : nieuwe ontwikkelaar AM neemt binnen het consortium het roer over

## Conclusies

Na het verdelen van het proces van het project Stadswerven in drie rondes, kan een aantal zaken geconcludeerd worden.

De actor die gedurende het hele proces een belangrijke rol speelde is de gemeente. Ondanks dat de invloed van de gemeente zowel een bespoedigend als vertragend effect had op het proces, blijft de gemeente per saldo de actor die het vaakst een bepalende rol had bij een sprong in het proces naar een volgende ronde. De 'hoofdrol' voor de gemeente is logisch gezien haar publiek rechtelijke functie en het gegeven dat ze participant is in het project. Er kan in de Dordtse situatie echter niet gesproken worden van 'de' gemeente: Er zit een groot verschil tussen wat er op bestuurlijk en op politiek niveau gebeurt. Waar wethouders graag verder willen met het proces, laat de gemeentelijke politiek weten niet achter de komst van het theater naar het gebied te staan. Dit levert veel financiële onzekerheid op. Op de impasses die ontstaan wordt door de gemeente gereageerd door een pas op de plaats te maken en opnieuw te starten met de berekeningen.

Later in het proces wordt de rol van andere actoren ook duidelijk zichtbaar: De UFM organisatie en ontwikkelaar AM zorgen voor nieuwe impulsen en voortgang in het proces. Zij vervullen in bepaalde fasen van het proces een cruciale rol.

De gebeurtenissen en activiteiten die partijen ondernemen om het proces in een volgende ronde te brengen hebben vooral te maken met verbeterde samenwerking tussen partijen, en met nieuwe inhoudelijke ideeën voor het plangebied. De financiële haalbaarheid is echter wel gedurende het hele proces een 'hot issue' dat veel aandacht krijgt. Het reëler maken van de financiële haalbaarheid gebeurt dankzij het beter afstemmen van informatie, maar niet door simpelweg meer geld in het project te investeren. De voortgang is dus niet te danken aan een *directe* financiële impuls die aan het project wordt gegeven.

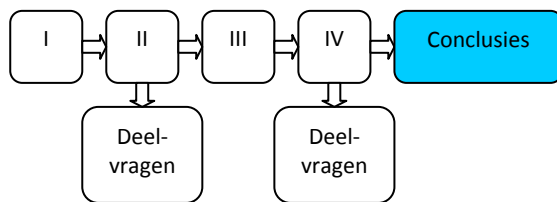
De stroom die het sterkst zorgt voor beweging in het proces en de stap naar een volgende ronde is de probleemstroom. Op het politieke vlak vinden ook veel activiteiten plaats, maar deze zorgen vaak juist voor vertraging in het proces en zetten de financiële haalbaarheid onder druk.

Wanneer de knelpunten van het project in de 'probleemstroom' voldoende onder de aandacht worden gebracht, wordt er hard(er) gewerkt aan oplossingen. De woningvraag in Dordrecht en de dreigende verpaupering van het Stadswerven-terrein gaf in de initiatieffase bijvoorbeeld het startsein voor de herstructurering van Stadswerven. Hiermee rolde het project als het ware haar eerste ronde in.

Ook later in het proces worden problemen aangehaald om een nieuwe impuls aan het project te geven. Het UMF krijgt bijvoorbeeld de kans om haar kennis via een pilotproject in de praktijk te brengen. Deze kans ontstaat doordat er een koppeling wordt gelegd tussen het probleem (de impasse in het proces, teleurstelling over de ambitie, tegenvallende financiële resultaten) en een mogelijke oplossing (het pilotproject van UFM). Zo ontstaat een 'window of opportunity': De urgente problemen in het project vallen samen met het moment dat het UFM programma zich meer op de praktijk wil gaan richten.

De sturingselementen die overheersen zijn 'intensiveren' en 'openen' (van het proces voor nieuwe partijen of ideeën). Vooral het laatste sturingselement zorgt er op belangrijke momenten voor dat er weer 'schwung' komt in het proces en/ of dat een oplossing voor concrete (financiële) problemen dichterbij komt. De ideeën van het UFM openen de ogen van veel partijen: met een andere benaderingswijze kan het overstromingsrisico geïntegreerd worden in het plan, in plaats van dat het hele gebied simpelweg opgehoogd moet worden. Kartrekker AM geeft dan ook aan dat het gebied 'UFM- proof' ontwikkeld zal worden. Ook het openen van het proces voor een nieuwe marktpartij (AM) die een ambitieuze frisse visie op de locatie heeft, zorgt ervoor dat de daadwerkelijke realisatie van Stadswerven dichterbij komt.

## 5. Conclusies en aanbevelingen



Figuur 5.1 Voortgang in onderzoeksaanpak

### 5.1 Inleiding

In dit scriptie- onderzoek staat de vraag centraal welke stromen uit het onderzoeksmodel van Kingdon het sterkst bewegen op het moment dat er in een proces van gebiedsontwikkeling met een water- en woningopgave vooruitgang is. In het bijzonder wordt gekeken naar de financiële haalbaarheid van het project en hoe deze gedurende het proces realistischer wordt. Bovendien werd onderzocht welke sturingselementen ingezet kunnen worden om de interacties tussen actoren en daarmee voortgang in het proces te stimuleren. Tenslotte is geïnventariseerd of er actoren waren die vaak een leidende rol speelden bij het maken van sprongen naar een volgende ronde in het proces, en of zij in die ‘functie’ tijdens het proces wisselden met andere actoren.

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de constatering dat het proces van gebiedsontwikkelingen waarbij een water- en woningbouwopgave gecombineerd moeten worden, moeizaam verloopt. Hieraan liggen vaak financiële redenen ten grondslag. Omdat dit type projecten de komende jaren vaker voor zal komen (de woningdruk is immers nog steeds hoog, en dan met name in de laaggelegen randstedelijke gebieden in Nederland) is het van belang meer inzicht te krijgen in mogelijke oplossingen in het proces.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een model ontwikkeld, waarmee een drietal cases geanalyseerd wordt. Door de cases Haarlemmermeer Westflank, Zuidplaspolder en Stadswerven Dordrecht nader te bekijken, ontstaat een beeld van het procesverloop van gebiedsontwikkelingen met een woning- en wateropgave. De conclusies die hieruit getrokken kunnen worden staan in onderstaande paragraaf, en zijn gegroepeerd naar de elementen waaruit het onderzoeksmodel is opgebouwd: actoren, gebeurtenissen, stromen en sturingselementen. Bij de conclusies moet opgemerkt worden ze gebaseerd zijn op slechts drie praktijkcases. Deze gebiedsontwikkelingen zijn niet gekozen uit een representatieve groep cases; andere projecten zouden dus een andere uitkomst kunnen laten zien. De uitkomsten van het onderzoek zijn om die reden moeilijk te veralgemeniseren. Het doel van dit onderzoek is hierdoor echter niet in het geding: de conclusies bieden wel inzicht in mogelijkheden om te sturen in het proces en in manieren om voortgang op het gebied van financiële haalbaarheid te bereiken.

### 5.2 Conclusies

#### Actoren

Volgens de literatuur en de theorie in hoofdstuk twee en drie zou bij gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde water- en woningbouw opgave, het proces ‘dynamisch’ benaderd moeten worden. Dit houdt voor het aspect ‘actoren’ in dat er gedurende het proces niet één centraal leidende actor is die verantwoordelijk is voor de vooruitgang, maar dat er wisselende allianties zijn die invloed uitoefenen. Per ronde zou de partij die (eventueel samen met een andere partij) zorgt voor de voortgang wisselen, omdat elke fase in een proces andere omstandigheden kent en dus ook andere kwaliteiten van een partij vraagt.

In de praktijk (bij de cases uit dit onderzoek) spreken partijen zich aan het begin van een proces ook uit voor een dergelijke integrale aanpak en het betrekken van, en ruimte geven aan alle betrokkenen. Echter, in het dagelijks handelen blijkt het toch vaak de publieke partij (provincie of gemeente) te zijn die de proces- kar trekt, en gedurende vrijwel het hele proces dé partij is die het vaakst zorgt voor voortgang. Aangezien de gemeente of provincie tevens beslist welke andere partijen wel of niet bij de besluitvorming worden betrokken en daar (met name richting marktpartijen) een wat voorzichtige houding in wordt aangenomen, is er minder ruimte voor andere actoren dan de beoogde integrale aanpak in eerste instantie zou doen vermoeden. Dit geldt vooral in de initiatieffase van een project. Naarmate de tijd vordert ontstaat er vaak wel plek voor andere actoren om invloed op het proces uit te oefenen.

Het waterschap slaagt er goed in om de urgentie van de wateropgave op de agenda te zetten, en het ook al in een vroeg stadium in het proces te integreren. Ze is succesvol bezig met de omslag van een organisatie die alleen gericht is op beheer, naar een organisatie die een leidende en stimulerende rol kan vervullen bij het waterbeheer en maken van integrale toekomstplannen. Het waterschap zit ten opzichte van circa tien jaar geleden nu vaker en vroeger in het proces aan tafel. Dat ze als partij wordt geaccepteerd, zou ook te maken kunnen hebben met het feit dat gemeenten en provincie (die vaak bepalen wie wordt 'toegelaten' tot het besluitvormingsproces) het waterschap als niet- bedreigend zien. Het is een semi- publieke partij en heeft minder politieke belangen dan bijvoorbeeld een gemeente.

Marktpartijen nemen een bijzondere positie in in de bestudeerde cases. Enerzijds zijn ze onmisbaar: ze verwerven gronden die nodig zijn om in een later stadium de gebiedsontwikkeling tot realisatie te brengen. Die positie kunnen ze echter niet verzilveren door invloed uit te oefenen op het proces. Althans, niet in de eerste rondes van het proces. Vanuit de ontwikkelaars bestaat die wens er zeker wel, maar gemeenten of provincie stellen zich vaak op het standpunt dat zij éérst het publieke huis op orde willen hebben voor er met de markt wordt gesproken. Daarnaast spelen vooroordelen en onvoldoende vertrouwen hier waarschijnlijk ook een rol. Zodra publieke partijen het gevoel hebben voldoende overzicht te hebben over het proces, staat men meer open voor input van de markt op de inhoud en het proces van het project. Vanaf dat moment zijn het in sommige gevallen ook de marktpartijen die door een nieuwe visie op het programma of door kennis en expertise het proces naar een volgende ronde kunnen sturen.

#### *Gebeurtenissen*

In dit onderzoek is gekeken naar de gebeurtenissen die leiden tot voortgang in het proces, in het bijzonder op het gebied van de financiële haalbaarheid. In een complex proces als dat van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave, zouden deze gebeurtenissen niet van te voren te plannen zijn. Volgens de theorie is een gebeurtenis die zorgt voor de sprong naar een volgende ronde meestal niet het resultaat van een aantal rationale, elkaar logisch opvolgende stappen. Ze ontstaan door het verbinden van belangen van partijen die op dat moment actueel of urgent zijn.

Uit de cases blijkt dat het inderdaad vaak onverwachte partijen of nieuwe ideeën zijn die zorgen voor de sprong naar een volgende procesronde. Dit gebeurt (wellicht ook logisch) vaak op een moment dat er een probleem is ontstaan waardoor het proces vertraagt. Op zo'n moment wordt de urgentie groter en zijn partijen bereid (of: worden gedwongen) om te zoeken naar overlappende belangen en verbintenissen met anderen. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat hiervan met name in de eerste ronde(s) vaak nog geen sprake van is. In die fase zijn het vaak juist wel vooraf bedachte stappen die leiden naar bijvoorbeeld een gebiedsvisie of een overeenkomst. Dit is wellicht te verklaren door het feit dat bij de start van een project partijen nog veel aan het aftasten zijn en discussies nog niet hoog zijn opgelopen. Om het proces op te starten is een startdocument nodig waarin een voorzet wordt gedaan voor de contouren van de ontwikkeling, die het uitgangspunt vormen voor gesprekken, onderhandelingen en alternatieve ideeën. Een dergelijk eerste document (of visie, overeenkomst etcetera) komt vaak tot stand door een vaststaand stappenplan.

Opvallend genoeg wordt in de cases die hier zijn bestudeerd voortgang op het gebied van financiën vrijwel nooit bereikt door een gebeurtenis waarbij simpelweg extra geld in het project geïnvesteerd wordt. Dat betekent niet dat zo'n financiële impuls niet nodig zou zijn. Zeker in de beginfase laat een project bij de eerste berekeningen vaak een groot tekort zien. Een financiële injectie is echter niet hetgeen dat de versnelling of de stap naar een volgende ronde teweeg brengt. De druk om een project financieel haalbaar te maken kan er wel voor zorgen dat partijen elkaar (sneller) opzoeken om ideeën uit te wisselen, dat nieuwe partijen aan tafel

worden uitgenodigd, of dat de bereidheid ontstaat alternatieve samenwerkingsvormen of inhoudelijke plannen te verkennen.

Doordat partijen in zo'n situatie een gezamenlijk belang ontdekken, of doordat bijvoorbeeld naar de financiële consequenties over een langere termijn wordt gekeken in plaats van slechts naar het moment van ontwikkeling, leidt dit uiteindelijk vaak ook tot een financieel haalbaar plan.

### *Stromen*

Volgens het stromenmodel van Kingdon vindt er binnen een proces beweging plaats op drie verschillende stromen: de probleem- politieke- en beleids/ oplossingen stroom. Alle drie de stromen zijn belangrijk en bewegen onafhankelijk van elkaar. Maar er kan pas gesproken worden van voortgang in het proces (of met andere woorden: een probleem wordt pas opgelost) op het moment dat die stromen elkaar raken.

Nu de processen van de drie cases geanalyseerd zijn met behulp van het stromenmodel, blijkt dat er bij zowel de Haarlemmermeer, Zuidplaspolder als Stadswerven beweging plaatsvindt op alle drie de stromen. Het vinden van aansluiting op de politieke stroom blijkt in alle gevallen van belang. Zonder politieke steun heeft het project of een idee geen draagvlak en komt het niet van de grond. De probleemstroom speelt ook een grote rol, omdat een onderwerp pas wordt opgepakt op een moment dat het voor een actor een probleem is. Een partij moet zich er hard voor willen maken en er belang bij hebben om het op te lossen. De oplossingen/ beleidsstroom tenslotte biedt nieuwe ideeën, oplossingen voor inhoudelijke problemen, alternatieve visies etc. Deze stroom is extra belangrijk bij een integrale, dynamische benadering van het project en proces, omdat daarbij een flexibele houding ten opzichte van inhoud, doelstellingen en betrokkenen kenmerkend is.

In de praktijk komt het dus niet voor dat er één stroom is die op geen enkel moment in het proces zichtbaar is. Wél is het zo dat in de ene ronde een stroom beweeglijker of zichtbaarder is dan de andere stroom. In de initiatief- en haalbaarheidsfase die in dit onderzoek centraal staat, valt de probleemstroom het meest op. In de rondes van de bestudeerde cases kwam het in totaal twaalf keer voor dat beweging op de probleemstroom zorgde voor een sprong naar de volgende ronde in het proces<sup>8</sup>. Door een onderwerp urgent te maken en als probleem te presenteren, komt het onder de aandacht van veel partijen. Wanneer veel actoren erkennen dat er daadwerkelijk een probleem is, wordt het ook eerder opgepakt en is men bereid te zoeken naar een oplossing (waardoor het proces in een volgende ronde terecht kan komen).

Beweging op de oplossingen- en politieke stroom veroorzaakte respectievelijk negen en zeven keer een sprong naar een volgende ronde. Deze stromen speelden dus ook relatief vaak een rol. De oplossingen/ beleidsstroom komt in elke ronde ongeveer even vaak voor. Er kan dus geen uitspraak gedaan worden over specifieke momenten in het proces waarop juist deze stroom zorgt voor een processtap. De politieke stroom daarentegen beweegt vooral in latere rondes (in rondes 3 en 4 bij de cases uit dit onderzoek). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het voor de politiek pas interessant is om invloed uit te oefenen als het proces al enigszins gevorderd is. Discussies worden dan al wat scherper gevoerd, waardoor een beslissing van de politiek echt het verschil kan maken.

Het trekken van conclusies over het belang van de stromen kan niet gedaan worden alleen op basis van een optelsom van keren dat beweging op een bepaalde stroom zorgde voor vooruitgang in het proces. Vaak is het, zoals de theorie van Kingdon ook verkondigt, een *samenkomst* van stromen die de voortgang veroorzaakt. In de bestudeerde cases zijn het vooral het samenkomen van de politieke- en probleemstroom waardoor een 'window of opportunity' ontstaat. Een partij kan een proces sturen door een probleem bekend te maken dat verwant is aan een actueel politiek onderwerp. Zo wordt het wellicht sneller opgepakt door de politiek, ontstaat er draagvlak of komt er geld vrij voor het onderwerp. Of andersom kan een politicus graag willen 'scoren' door een oplossing te bieden voor een maatschappelijk probleem waarmee veel mensen te maken hebben.

Hoewel de voortgang in het proces meestal ontstaat door beweging op verschillende stromen tegelijkertijd (conform ook de theorie van Kingdon) laten de cases zien dat er ook enkele situaties voorkomen waarbij

---

<sup>8</sup> Deze 12 keren zijn ongeveer gelijk verdeeld over de rondes. Beweging op de probleemstroom die leidt tot een sprong in het proces komt dus in eerste rondes net zo vaak voor als in latere rondes.

beweging op één stroom onafhankelijk van de omstandigheden zorgt voor een volgende stap in het proces<sup>9</sup>. Het nadeel hierbij is wel dat een dergelijk besluit in een later stadium weer tot discussie en daarmee vertraging kan leiden.

#### *Sturingselementen*

Sturingselementen kunnen het proces een bepaalde richting opsturen of extra snelheid in het proces brengen. In een integrale gebiedsontwikkeling waarin het proces dynamisch benaderd wordt, bestaat voor alle partijen de mogelijkheid deze elementen in te zetten. Daarmee proberen ze vanuit hun eigen belang voortgang in het proces te brengen en ervoor te zorgen dat het plan inhoudelijk een bepaalde invulling krijgt.

Uit de praktijk wordt duidelijk dat het inzetten van de elementen is voorbehouden aan partijen die zich in de proces- arena bevinden. Vaak is het (vooral in de eerste rondes) een publieke partij die beslist over wie hier worden 'binnengelaten'. Het gaat dus om een select gezelschap van actoren die met een sturingselement invloed kunnen uitoefenen op het proces.

De sturingselementen die het vaakst worden ingezet zijn overduidelijk 'openen' en 'intensiveren'. Het openen van het proces voor nieuwe ideeën of een nieuwe partij zorgt vaak voor een nieuw inhoudelijk inzicht of de constatering dat belangen tussen partijen niet tegenstrijdig zijn maar juist overlappen (zodat partijen sneller tot een gemeenschappelijk beeld kunnen komen). 'Intensiveren' vindt plaats als het aantal interacties tussen partijen wordt vergroot. Hoe meer partijen weten van elkaars belangen, doelstellingen etc, hoe beter het mogelijk is om gezamenlijke belangen te vinden.

Dat juist deze twee sturingselementen vaak worden ingezet heeft wellicht ook te maken met de fase die in dit onderzoek is onderzocht: de initiatief- en haalbaarheidsfase. Juist in deze fase is er nog relatief veel ruimte voor nieuwe ideeën en partijen. Een sturingselement als overdragen of inbedden komt meestal pas later in het proces aan de orde en wordt in dit onderzoek nauwelijks gebruikt.

Een nieuw sturingselement dat uit de analyse van de cases naar voren is gekomen, is 'sluiten'. In sommige gevallen werkt het effectiever en sneller om met een besloten groep stappen te nemen, en het proces in zo'n situatie te sluiten voor andere partijen. Het nadeel hiervan is waarschijnlijk wel dat de 'buitengesloten' partijen in een later stadium minder snel bereid zullen zijn concessies te doen of om met andere partijen mee te denken.

Als gekeken wordt naar *de mate* waarin men sturingselementen in elke ronde inzet, dan kan geconcludeerd worden dat met name in de eerste ronde er relatief weinig invloed op het proces uitgeoefend wordt door partijen. Het proces wordt wel gestuurd (meestal door de publieke partij), maar er is in de eerste ronde amper sprake van ruimte voor flexibiliteit zoals deelname van een nieuwe partij aan de stuurgroep. Men heeft de behoefte eerst zelf overzicht over de opgave te krijgen. In latere rondes (vanaf ronde 2) worden vaker sturingselementen ingezet. Dit is te verklaren door het feit dat het project dan minder vers meer is, de inhoud concreter wordt, en er eventueel spanningen zijn ontstaan, waardoor partijen beter weten welke aspecten uit het plan wel of niet stroken met hun belangen, met welke partijen ze eventueel kunnen samenwerken etc. Pas op dat moment wordt het voor partijen interessant om invloed te kunnen uitoefenen en sturingselementen in te zetten.

### **5.3 Aanbeveling**

Op basis van de conclusies uit de drie cases en eigen observaties, kunnen aanbevelingen voor de praktijk gedaan worden. Uit de literatuur bleek al dat de dynamische benadering het beste aansluit bij het proces van gebiedsontwikkelingen waarbij een woning- en wateropgave gecombineerd moeten worden. In de dagelijkse praktijk wordt op papier door de actoren vaak een integrale gebiedsontwikkeling nagestreefd, waarbij een flexibele houding wordt aangenomen. Men is bij de start van een project vaak voornemens met alle stakeholders en shareholders gezamenlijk invulling te geven aan het plan. In werkelijkheid verloopt het proces toch meestal anders en vaak moeizamer dan van te voren was voorzien. Het volgen van een dynamische

---

<sup>9</sup> Zoals bijvoorbeeld bij de Zuidplaspolder waar het woningbouwprogramma om politieke redenen werd aangepast naar de wens van de Stadsregio Rotterdam. De oorspronkelijke probleemstroom (vraag naar een bepaald type woningen in het Zuidplas- gebied, die in het nieuwe programma minder gerealiseerd zou gaan worden) bewoog een andere richting op.

procesbenadering is vaak “makkelijker gezegd dan gedaan”. Onderstaand volgt een viertal aanbevelingen om het proces van gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave beter te laten verlopen.

- De waterschappen: een wereld te winnen

Het waterschap heeft de afgelopen jaren veel gedaan om een sterkere positie in gebiedsontwikkelingen te krijgen. Ze wil een stimulerende en leidende rol spelen bij de (duurzame) inrichting van haar beheergebied, en is daarvoor meer gaan samenwerken met andere partijen die daar ook werkzaam zijn. Het waterschap blijkt een professionele partij die verder kijkt dan alleen het beheer van water, ook oog heeft voor de ontwikkelingen om haar heen, en probeert nieuwe initiatieven in samenhang met naastgelegen gebieden te zien. Toch is de nieuwe, meer invloedrijke rol van het waterschap bij gebiedsontwikkelingen niet overal goed verankerd. Eén van de aanbevelingen van deze scriptie is het proces in een vroeg stadium open(er) te stellen voor de waterschappen en hun kennis en expertise al in de initiatieffase mee te nemen bij de inhoudelijke invulling van het plan.

Deze aanbeveling staat niet op zichzelf, maar sluit aan op het steeds belangrijker worden van de relatie ‘water en ruimtelijke ordening’. Door de zeespiegelstijging, bodemdaling, een veranderend klimaat gecombineerd met een toenemende vraag naar woningen zijn er steeds meer gebiedsontwikkelingen waarin een water- en woningopgave gecombineerd moeten worden. Wanneer water leidend is voor de planvorming, is een partij die het waterbelang vertegenwoordigt onontbeerlijk. Een voordeel van het waterschap is dat zij (minder gehinderd door politieke verkiezingen dan gemeente- of provincie besturen) zich voor een lange termijn aan de gebiedsontwikkeling kan verbinden. Bovendien kijkt ze over gemeentegrenzen heen en beoordeelt ze de consequenties van een plan voor een groter gebied dan alleen het gemeentelijk grondgebied.

Hoewel de waterschappen geen juridische instrumenten hebben om invloed uit te oefenen, bestaan er wel andere mogelijkheden om de waterbelangen te laten doorwerken in de ruimtelijke plannen. Het waterschap kiest vaak voor een proactieve rol waarbij ze adviseert, kennis uitwisselt of capaciteit beschikbaar stelt. Ze doet dit bij voorkeur al zo vroeg mogelijk in het proces. De mate van invloed neemt namelijk af naarmate het proces vordert. In de beginfase kan ze nog beoordelen of de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen passen in het gewenste watersysteem en eventueel alternatieven voorstellen.

Met het samenwerken met andere partijen wordt niet alleen bedoeld op de publieke partijen. Ook afstemming met projectontwikkelaars kan voor alle partijen voordeel opleveren. Voorwaarde voor het echt kunnen integreren van die kennis is wel dat zowel gemeente of provincie, het waterschap als de ontwikkelaars gezamenlijk in een vroeg stadium in overleg treden.

- Betere afstemming en meer financiële middelen

Een gebiedsontwikkeling is alleen financieel haalbaar te maken als investeringen in het gebied vanuit verschillende partijen of sectoren op het juiste moment bij elkaar worden gebracht. Dit geldt in het bijzonder voor gebiedsontwikkelingen waarbij een water- en woningopgave gecombineerd moeten worden: Doordat hier vanuit verschillende belangen beslag op de ruimte wordt gelegd, staat de financiële haalbaarheid vaak onder druk. Een integrale aanpak van de gebiedsontwikkeling heeft niet alleen betekenis voor de inhoud van het project en belangen van diverse partijen, maar betekent óók dat de financiële stromen op elkaar afgestemd moeten worden. Dat is vaak een uitdaging omdat het geld van verschillende partijen en uit diverse sectoren afkomstig is: Uit onder meer de water- en recreatiesector, van publieke en private partijen, en op publiek niveau van verschillende bestuursniveaus (provincie, rijk). De sectorale verkokering van veel geldstromen maakt het lastig om er overzicht over te krijgen. Een laatste complicerende factor is dat partijen die een financiële bijdrage leveren vaak lang wachten met het geven van duidelijkheid over het wel of niet investeren in, of subsidiëren van het project.

Gebiedsontwikkelingen met een water- en woningopgave zouden erbij gebaat zijn als er tussen de verschillende sectoren meer afstemming plaatsvond, zodat de participanten goed en eerder weten wat de financiële staat van het project is. Het antwoord op de vraag hoe dit gerealiseerd kan worden moet mijns inziens niet gezocht worden in de richting van een nieuwe laag per bestuursniveau die zich hiermee bezig gaat houden. De procesmanager van de gebiedsontwikkeling heeft die coördinerende rol al, ook op het gebied van financiën. Het bereiken van meer afstemming tussen sectoren vraagt van de procesmanager om organiserend vermogen en een integrale financiële aanpak. Tekenen en rekenen moeten vanaf het begin gelijk op gaan. Van alle andere belanghebbenden bij de ontwikkeling vraagt het om een ondernemende actieve houding waarbij men de urgentie van het onderwerp onder de aandacht brengt en het belang van partijen bij de realisatie van

de ontwikkeling zichtbaar maakt. Het *gebied* moet centraal komen te staan. Er wordt dus niet gekeken naar het financiële belang van een sector, maar naar mogelijkheden voor financiële verevening op gebiedsniveau, met doordachte financiële constructies. Zo zal er eerder meer duidelijkheid ontstaan over de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling.

Naast de aanbeveling op het gebied van afstemming van financiële stromen, is er een tweede aanbeveling op het gebied van financiën: De reservering van extra financiële middelen voor gebiedsontwikkelingen (waaronder gebiedsontwikkelingen met een gecombineerde water- en woningopgave). Het besef moet doordringen dat de woningopgave in de komende jaren alleen te realiseren is met een forse extra investering in 'omgevingsvoorwaarden'. Vergeleken met eerdere projecten, zijn de gebieden waar de komende jaren ontwikkeld gaat worden veel lastiger te bebouwen. De druk op de ruimte en de vraag naar slimme oplossingen voor onder andere waterberging is groter geworden<sup>10</sup>. Partijen moeten zich realiseren dat de ruimtelijke en daarmee ook de financiële opgave er de komende periode niet makkelijker op wordt. Een flexibele houding en creatieve aanpak zijn hierbij onmisbaar.

- Samenwerken als publieke huis nog niet op orde is

In de cases Zuidplaspolder en Haarlemmermeer zijn provincie en gemeenten voorzichtig met het betrekken van de marktpartijen in een vroeg stadium van het proces. Dit komt niet alleen bij deze cases voor, maar bij veel gebiedsontwikkelingen in Nederland. Voor een deel is dit ook terecht: bepaalde kennis over bijvoorbeeld juridisch planologische procedures moet voorbehouden blijven aan publieke partijen, en ook de Europese regelgeving is een factor om rekening mee te houden.

Het is mijns inziens echter niet nodig om het publieke huis *helemaal* op orde te hebben, voordat private partijen bij het proces betrokken kunnen worden. Het uitsluiten van private partijen kan als consequentie hebben dat kaders steeds steviger worden vastgesteld en mogelijkheden tot aanpassing steeds beperkter worden. Hierdoor ontstaat het gevaar dat de publieke partijen een plan maken, dat door de ontwikkelaars niet gedragen wordt en dus niet tot realisatie komt. Om dit te voorkomen moet er worden geïnvesteerd in de samenwerking tussen publieke en private partijen. Niet door meer of in een vroeger stadium overeenkomsten te sluiten, maar door bijvoorbeeld visievorming, meedenken over de toekomstige inrichting van het gebied of expertise leveren op het gebied van exploitaties. Een dergelijke samenwerking schept geen verplichtingen, is vrijblijvend en kan zowel de inhoud als het proces van de gebiedsontwikkeling verbeteren.

- Planning en tijd

Tijdens het proces van een gebiedsontwikkeling vragen participerende actoren en de buitenwereld zich regelmatig af of er wel regelmatig mijlpalen worden bereikt, het proces niet te lang stil ligt en of de planning wel wordt gehaald. Door externe invloeden (zoals het participeren in het Randstad Urgent Programma) wordt er soms nog extra druk gelegd op het volgen van het uitgezette tijdsfad. Uit de cases blijkt echter dat een té strakke planning de relaties tussen partijen en de verstandhouding onderling geen goed doet. Een aanbeveling uit deze scriptie is een goede balans te vinden tussen het voor ogen houden van het behalen van een bepaald doel binnen een bepaalde termijn, en tegelijkertijd ruimte geven aan het nadenken over of uitwerken van nieuwe ideeën en alternatieven.

Wanneer het gebrek aan een gezamenlijk beeld genegeerd wordt en de planvorming (vaak geleid door een publieke partij) tóch doorgaat, ontstaat vaak later in het proces alsnog een vertraging. Het proces van gebiedsontwikkelingen gaat soms een stap achteruit om daarna twee stappen vooruit te kunnen doen. Het is niet te vatten in een strakke planning; bij een dynamisch benadering is ruimte om het proces te openen voor nieuwe partijen en ideeën.

---

<sup>10</sup> Hiermee wordt overigens niet specifiek gepleit voor een ruimer budget voor alleen de wateropgave.





## **Bijlage**

## *Bijlage A – Lijst van geïnterviewden*

### Haarlemmermeer Westflank

- Hans Denijs, procesmanager Westflank provincie Noord- Holland
- Rien Wezenberg, projectleider provincie Noord- Holland
- Jasper Tamboer, gebiedscoördinator Haarlemmermeer, Waterschap Rijnland
- Willem van Dalen, hoofd Grondbedrijf & Gebiedsontwikkeling ASR Vastgoed Ontwikkeling

### Dordrecht Stadswerven

- Marga Korff, gemeente Dordrecht, projectsecretaris (assistent projectleider) Stadswerven
- Ellen Kelder, Projectleider UFM, gemeente Dordrecht
- Sebastiaan van Herk, Projectcoördinator UFM, Bax en Willems
- Hans Waals, hoofd beleidsafdeling (en vanuit die functie betrokken bij Stadswerven), Waterschap Hollandse Delta
- Gilbert Kokenberg, adjunct directeur AM Wonen (vanuit die functie ontwikkelaar van Stadswerven)

### Zuidplaspolder

- Pieter Hordijk, projectleider provincie Zuid Holland
- Jan Oostdam, projectcoördinator Waterschap Schieland en Krimpenerwaard
- Pleuni Josseaud, adjunct directeur grondbedrijf Heijmans Vastgoed (sinds mei 2009 hoofd Bureau vastgoed- en ontwikkelingsbedrijf Provincie Noord- Brabant
- Adamfo de Groot en Kevwe Scott- Emuakpor, gebiedsontwikkelaars, ASR Vastgoed Ontwikkeling

## Bijlage B - Literatuurlijst

- Bakker, R., *Intreerede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar stedenbouw*, TU Eindhoven, 1998.
- Bayer, M., *Werken aan kwaliteit in de Zuidplaspolder. Zonder bluf is het leven suf!* Column op website Nederland boven Water, geraadpleegd op 18-06-09
- Bommel, K.H.M. van, E.Westein, E.Ovaa, H. de Ruiter, J.P. Folbert en J.R. Hoekstra, *Publiek- private samenwerking bij waterberging*, LEI, Wageningen, 2003.
- Boonstra, J. en Caluwé, L. de, *Interveniëren en veranderen. Zoeken naar betekenis in interacties*. Kluwer, Deventer, 2006
- Bruil, I. e.a., *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's- Hertogenbosch*, Sun, Amsterdam, 2004
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Academic Services, Schoonhoven, 2002.
- Corner, J., J.Buchanan, M. Henig, *Dynamic process model for structuring decision problems*, Journal of Multi-Criteria Decision Analysis, 2001
- Daamen, T., *De kost gaat voor de baat uit: markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*, Uitgeverij Boom, 2005.
- Deloitte Real Estate Advisory, *Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek- private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam, 2009.
- Driesprong, A., G. van Dijk, *Water, gemeenten en waterschappen. Wettelijke taken en bevoegdheden in het regionaal waterbeheer*. Sdu uitgevers, Den Haag, 2004.
- Eiffel reeks 2009, *Gebiedsontwikkeling, krachten gebundeld*. Arnhem, april 2009
- Gemeente Dordrecht, *Feitenrelaas Stadswerven 19-02-08*, Dordrecht 2008.
- Gemeente Dordrecht, *Brief van B&W aan gemeenteraad betreffende Stadswerven. Feitenrelaas en Verschillenanalyse*, Dordrecht, 19-02-08.
- Gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel, Zevenhuizen- Moerkapelle en Moordrecht, *Zuidplaspolder gebiedsvisie*, Nieuwerkerk, 4 augustus 2001
- GOM ZPP, *Wonen en Leven in de Zuidplaspolder*, september 2005
- Hall, A., van, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes, *De staat van water*, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1999.
- Graaf, H. van de, R.Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Bussum, 1996.
- Habiforum/ Nirov/ VROM, *Nederland boven water- praktijkboek gebiedsontwikkeling*, 2006
- Habiforum/ Innovatienetwerk, *Gebiedsontwikkeling Ooijen- Wanssum- Synopsis van verkenning*, 2008
- Havekes, H.J.M., *Functioneel decentraal waterbeheer: borging, bescherming en beweging*. Utrecht, 2009
- Helpdesk Water, *De financiering van watermaatregelen*, Lelystad, december 2008.
- Hoek, R.M. van, MCD Thesis series. *Stedelijke Gebiedsontwikkeling 2007*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007
- Hoogheemraadschap van Rijnland, *Waterbeheerplan 4, 2010-2015. Ontwerp, Hoofdrapport*, Leiden, november 2008.
- Juijn, P., *The magic of Geotechnics. Zuidplaspolder: plannen met de ondergrond*. In: Geotechniek, juli 2007.
- Kenniscentrum PPS, *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving*, Den Haag, 2004.
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Addison- Wesley Educational Publishers Inc., 1984
- Kissling – Näff, I. en S. Kuks, *The Evolution of National Water Regimes in Europe: Transitions in Water Rights and Water Policies*, Springer, 2004
- Nelisse, N., H.Goverde, N. van Gestel, *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. H. 3 Narratieve analyse van de watersector. Coutinho, Bussum, 2000.
- Parsons, W., *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, EE Publishing Limited, Lyme, 1995
- Peek, G.J., *Locatiesynergie: Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties*, Eburon, Delft, 2006
- Randeraat, G. van, *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, MCD, Rotterdam, 2006
- RZG Driehoek, *Nieuwsbrief 10*, Den Haag, februari 2007
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Vuga Uitgeverij, Den Haag, 1992
- Teisman, G.R., H. De Bruijn en J. Edelenbos, *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige projecten*. LEMMA, Den Haag, 2004

- Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van orde en chaos. Over leiding geven en organiseren in complexiteit*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2005
- Unie van waterschappen, *Handreiking instrumentaria wateropgaven. Resultaten binnen handbereik*, 2007.
- Unie van Waterschappen, *Waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Mogelijkheden voor het waterschap in de ruimtelijke- ordeningsketen*, Leiden 2008.
- Verlaat, J. van 't, *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, MCD, Rotterdam, 2003
- VROM, *Brief aan provincies over gebiedsuitwerking Haarlemmermeer*, 22 november 2004.
- VROM, *Nota Ruimte*, Den Haag, 2006
- Wergroep watersystemen van de Unie van Waterschappen, *Handreiking instrumentaria wateropgaven*, oktober 2007
- Wesel, B., *Grondexploitatie wet beïnvloedt ontwikkelstrategie van private partijen! Invloeden van de nieuwe grondexploitatie wet op de ontwikkelstrategie van private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. MCD scriptie, jaargang 4. 12 juli 2008.
- Wolting, B., *PPS en gebiedsontwikkeling*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006
- Zeeuw, F. De, *De engel uit het marmer*, TU Delft, Delft, 2007
- Zeeuw, F. De, *Het water gaat er met het geld vandoor*. In: Binnenlands Bestuur, oktober 2008.

*Bijlage C – Overige bronnen*

Websites:

Helpdesk water:

[www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl)

Ministerie van VROM:

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

Gemeente Dordrecht:

[www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)

Driehoek RZG Zuidplaspolder:

[www.zuidplas.nl](http://www.zuidplas.nl)

Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard:

[www.hhsk.nl](http://www.hhsk.nl)

Urban Flood Management:

[www.traverse.nl.sharepointsite.com/Traverse/Platforms/LevenmetWater/UFM/home.aspx](http://www.traverse.nl.sharepointsite.com/Traverse/Platforms/LevenmetWater/UFM/home.aspx)

Colleges:

S. Roestenberg, Bohemen. MCD college 30-09-08, Erasmus Universiteit Rotterdam.

