

# Ruimtelijke kwaliteit én beheer; geen vanzelfsprekendheid

Een evaluerende casestudy naar het proces van afspraken maken  
over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte  
bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling



Maurice Geluk 300293  
Sander Leijts 299455

Afstudeerscriptie Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2007

# Ruimtelijke kwaliteit én beheer; geen vanzelfsprekendheid

Een evaluerende casestudy naar het proces van afspraken maken  
over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte  
bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Maurice Geluk (300293)  
Sander Leijs (299455)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Afstudeerrichting Besluitvorming en Management  
van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken

De heer dr. M.W. van Buuren  
*Begeleidend docent Erasmus Universiteit Rotterdam*

De heer dr. J. Edelenbos  
*Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam*

De heren ir. A.G. Knipping & T.F. Koliijn MCD  
*Stagebegeleiders Gemeentewerken Rotterdam*

September 2007

## WOORD VOORAF

Met deze scriptie komt een einde aan onze studie Bestuurskunde (2005-2007) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek dat voor u ligt is een evaluatie van twee binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen: het Paleiskwartier (Den Bosch) en het Beatrixkwartier (Den Haag). In het bijzonder spitst het onderzoek zich toe op het proces van afspraken maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte binnen de praktijk van publiek-private samenwerking en meervoudig ruimtegebruik.

Het schrijven van de scriptie is een bijzondere ervaring gebleken. Na een moeizame start zijn we volledig meegegaan in dit avontuur. Inhoudelijk hebben we zeer veel opgestoken over de praktijk van ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte. Het (vooralsnog) onderschatte thema beheer van de buitenruimte heeft daadwerkelijk onze interesse gegrepen.

Gedurende het proces hebben we de nodige aanmoediging gekregen van familie, vrienden en onze vriendinnetjes. Daarvoor bedanken we in het bijzonder Anne-Lise en Annet. We bedanken Arwin van Buuren hartelijk voor zijn omvangrijke, inhoudelijke en wetenschappelijke begeleiding. Zijn uitspraak ‘maak het spannend’ heeft geruime tijd moeten inwerken, maar uiteindelijk is het gaan leven. Spannend is het geweest, tot op de laatste dag. Tevens komt een woord van dank toe aan Jurian Edelenbos in zijn rol als tweede lezer. Daarnaast bedanken we Ton Knipping en Ton Kolijn (‘de heren Ton’) als onze praktijkbegeleiders binnen Gemeentewerken Rotterdam en Cees Buijs die in de organisatie verschillende deuren heeft geopend. Tot slot danken wij alle collega’s en respondenten die aan ons onderzoek hun medewerking hebben verleend.

Rotterdam, september 2007

Maurice Geluk  
Sander Leijs



## SAMENVATTING

In de hedendaagse ruimtelijke praktijk zien we dat de private betrokkenheid (vanaf de initiatief-fase) bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling sterk toeneemt. Ruimtelijke ordening wordt daardoor een gemeenschappelijke activiteit van burgers, bedrijven en overheden, waarbij de overheid een medespeler is. Hierdoor doen zich kansen voor op het gebied van kwaliteitsverhoging en kostenbesparing, zowel in de realisering van ruimtelijke kwaliteit (inrichting buitenruimte) als de instandhouding daarvan (beheer). Gemeenten blijven echter vasthouden aan hun traditionele taak om het publieke zelf te beheren en private partijen blijken moeilijk te interesseren voor privaat beheer van de buitenruimte. In de literatuur over buitenruimte wordt sinds enkele jaren gepleit voor een meer intensieve samenwerking tussen overheden onderling en met private partijen, burgers en andere belanghebbenden, waarbij gezocht wordt naar en gesproken van vormen van ondernemend beheer.

Onder invloed van de toegenomen maatschappelijke betrokkenheid bij het beheer van de buitenruimte spelen beleving, samenhang en esthetiek in toenemende mate een belangrijke rol. Het accent kan niet langer uitsluitend liggen op het technisch in goede staat houden van de buitenruimte. Voor gemeenten heeft dit groeiende pakket van eisen gevolgen voor de wijze waarop zij aan de beheertaak invulling geven. Het (rijks)overheidsbeleid, dat gericht is op binnenstedelijke inbreiding en besparing van het buitengebied, vereist een meer intensieve samenwerking tussen gemeente en private partijen. Dit streven stuurt aan op meervoudig ruimtegebruik, doordat specifiek wordt gekozen voor de bundeling van functies binnen bestaand stedelijk gebied. Meervoudig ruimtegebruik vraagt om nieuwe samenwerkingsvormen.

In het onderzoek is gekeken naar de procesvoorwaarden – openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud – waaraan publiek-private samenwerking moet voldoen om wederzijds bevredigende afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. We veronderstellen daarbij dat procesmanagement bewust als sturingsinstrument wordt ingezet en dat de betrokkenheid van meerdere publieke en private partijen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling er toe leidt dat afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte in samenspraak gemaakt worden. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: “Aan welke procesvoorwaarden moet worden voldaan om wederzijds bevredigende afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte bij (PPS-) projecten met meervoudig ruimtegebruik?”

Wij hebben gebruik gemaakt van een meervoudige evaluerende casestudy. De evaluatie is gericht op twee voorbeelden van succesvolle binnenstedelijke gebiedsontwikkeling: het Paleiskwartier (Den Bosch) en het Beatrixkwartier (Den Haag). De samenwerkende partijen hebben in deze cases gestreefd naar de realisering van hoogwaardige kwaliteit voor zowel bebouwing als buitenruimte. De derde casus is het Laurenskwartier (Rotterdam); de toepassingscasus. Het kwartier is eveneens een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling met een nadruk op hoogwaardige bebouwing en buitenruimte, maar is nog volop in ontwikkeling. De uitkomsten van de evaluatie van het Paleiskwartier en Beatrixkwartier bieden inzichten waaruit lering getrokken kan worden voor het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte in het Laurenskwartier.

### **Belangrijkste conclusies**

Het is van belang dat alle relevante partijen een plaats krijgen in een proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit vallen de puzzelstukjes vaak wel op hun plaats. Beheer is een ander verhaal. In alle fasen van het proces moet daar aandacht voor zijn, maar de gemeentelijke beheerder wordt in een vroegtijdig stadium van de planvorming vaak niet een gehoord.

In een proces van PPS moet aandacht zijn voor bescherming van publieke en private core values. De private core values en de bescherming daarvan zijn echter dominant gebleken. De

ontwikkeling wordt verheven boven het proces van afspraken maken over beheer, omdat private partijen hierin geen (of weinig) winstmogelijkheden zien.

Om de voortgang van de gebiedsontwikkeling niet in gevaar te brengen, wordt het proces van afspraken maken over beheer vooruit geschoven. Vaak komt er daarna ook niet veel meer van terecht. Er is een 'trade-off' zichtbaar tussen de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en beheer.

Er is veel aandacht voor de procesvoorwaarde 'inhoud'. Veel belang wordt gehecht aan een gedeeld kwaliteitsbegrip. Die aandacht wordt niet doorgetrokken richting het beheer. Dat is opmerkelijk, want beheer is noodzakelijk voor behoud van de stabiliteit van de kwaliteit. In de staart van het proces neemt de belangstelling voor beheer wel toe, maar ook dat is geen vanzelfsprekendheid.

### **Theoretische conclusies**

Een PPS wordt hoofdzakelijk geïnitieerd voor het (her)ontwikkelen van binnenstedelijk gebied. Het aangaan van een PPS impliceert dat er tevens publiek-private afspraken gemaakt worden over het beheer. Ondernemend beheer komt echter zeer moeizaam van de grond, zowel publiek-private bekostiging daarvan als vormen van publiek-privaat beheer.

Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is veel aandacht voor de technische, functionele en maatschappelijke ruimtelijke kwaliteit. De totale beleving en gebruikswaarde van een gebied worden steeds belangrijker. Deze aandacht voor ruimtelijke kwaliteit gaat echter niet gelijk op met aandacht voor beheer, om de gerealiseerde kwaliteit in stand te houden. De beheercomponent wordt ondergeschikt gemaakt aan het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Een belangrijke verklaring daarvoor is te vinden in verschillende publieke en private logica's. Private partijen streven naar flexibiliteit en winstgevendheid, beheer speelt daar wat hen betreft geen rol in.

Procesmanagement wordt niet bewust als sturingsinstrument ingezet bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Ambitieuze visies en plannen zijn leidend in het proces. Daarnaast noemen we zelforganisatie als sturingsmechanisme.

### **Belangrijkste aanbevelingen**

De ontwerpende partijen moeten bij de planvorming al om tafel zitten met de beherende partijen om afspraken te maken over een beheerniveau dat aansluit op het kwaliteitsniveau. Er moet continu aandacht zijn voor de beheerconsequenties. Om aandacht voor beheer te garanderen moet er evenredig veel aandacht zijn voor de bescherming van publieke en private core values. Een politiek verantwoordelijke moet daarvoor garant staan en vooral toezien op bescherming van publieke core values, zoals afspraken maken over goed beheer. In het proces moet de continue aandacht voor ruimtelijke kwaliteit opgaan met aandacht voor (ondernemend) beheer. Daartoe moeten gebiedsmanagementorganisaties in een eerder stadium operationeel worden. Er kunnen dan (contractuele) beheerafspraken gemaakt worden met de gemeente, nog voordat de ontwikkeling gerealiseerd is. Knelpunten kunnen zodoende vroegtijdig gesignaleerd worden. De inbreng van marktgerichte kennis kan bijdragen aan het maken van afspraken over ondernemend beheer, dat aansluit bij het gewenste beheerniveau.

Een 'gebiedsgericht fonds' biedt mogelijk aanknopingspunten voor ondernemend beheer. Alle partijen in een gebied betalen mee aan het beheer, maar alle partijen profiteren ook van de gezamenlijke inspanningen. Aan gemeentelijke zijde moet het beheer integraal benaderd worden en het 'estafettemodel' moet aan de kant gezet worden, zodat budgetten gericht besteedt kunnen worden.

# INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf	i
Samenvatting	iii
<b>1.     <b>Introductie</b></b>	<b>11</b>
1.1    Inleiding	11
1.1.1    De sociaal-economische opgave in Rotterdam	11
1.1.2    Visie en strategie van het gemeentebestuur	11
1.2    De herbezinning van Gemeentewerken Rotterdam	12
1.2.1    Buitenruimtebeleid en beheer van de buitenruimte vanaf 1850	13
1.2.2    Veranderingen in de organisatie	14
1.2.3    Werken aan de buitenruimte	15
1.3    PPS en meervoudig ruimtegebruik: een onderzoeksvraag	15
1.3.1    Object van onderzoek	16
1.3.2    Probleemformulering en invalshoek	16
1.4    Reikwijdte van het onderzoek	17
1.5    Motivatie keuze theoretisch kader	18
1.6    Leeswijzer	19
<b>2.     <b>Theoretisch kader</b></b>	<b>21</b>
2.1    Publiek-private samenwerking	21
2.1.1    Werkdefinities PPS	22
2.1.2    Motieven voor PPS	23
2.1.3    Publiek en private waarden	24
2.1.4    Ontwikkelingen die aanzetten tot PPS	25
2.2    Meervoudig ruimtegebruik	25
2.3    PPS om te komen tot meervoudig ruimtegebruik	26
2.4    De ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte	27
2.4.1    Ruimtelijke kwaliteit	27
2.4.2    Ondernemend beheer	29
2.5    Procesmanagement	31
2.5.1    Openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud	32
2.6    Conceptueel model	34
<b>3.     <b>Deelvragen en methoden van onderzoek</b></b>	<b>35</b>
3.1    Deelvragen	35
3.2    Operationalisering	36
3.2.1    Contextgerelateerde begrippen	36
3.2.2    De procesvoorwaarden	38
3.2.3    De buitenruimte	40
3.3    Onderzoeksmethoden	41
3.3.1    Meervoudige casestudy als onderzoeksstrategie	42
3.3.2    Kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden	42
3.3.3    Casuselectie	43
3.3.4    Verantwoording respondentenkeuze	44
3.3.5    Analyse en verslaglegging	44

<b>4.</b>	<b>Het Paleiskwartier</b>	<b>47</b>
4.1	Situatieschets van het Paleiskwartier	47
4.1.1	Bestuurlijke complexiteit en PPS	48
4.1.2	Schaarste en meervoudig ruimtegebruik	51
4.2	Openheid	52
4.2.1	De betrokkenheid van partijen en aandacht voor de verschillende agenda's	52
4.2.2	De betekenis van de omgeving van het proces	53
4.3	Bescherming van core values	54
4.3.1	Private belangenbescherming	54
4.3.2	Publieke belangenbescherming	54
4.4	Voortgang	55
4.4.1	Prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag	55
4.4.2	Personele bezetting	56
4.5	Inhoud	56
4.5.1	Experts en belanghebbenden	56
4.5.2	Van variëteit naar selectie	57
4.6	Afspraken over de buitenruimte	57
4.6.1	Ruimtelijke kwaliteit van de buitenruimte	57
4.6.2	Beheer van de buitenruimte	57
<b>5.</b>	<b>Het Beatrixkwartier</b>	<b>59</b>
5.1	Situatieschets van het Beatrixkwartier	59
5.1.1	Bestuurlijke complexiteit en PPS	60
5.1.2	Schaarste en meervoudig ruimtegebruik	62
5.2	Openheid	63
5.2.1	De betrokkenheid van partijen en aandacht voor de verschillende agenda's	63
5.2.2	De betekenis van de omgeving van het proces	64
5.3	Bescherming van core values	65
5.3.1	Private belangenbescherming	65
5.3.2	Publieke belangenbescherming	65
5.4	Voortgang	66
5.4.1	Prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag	66
5.4.2	Personele bezetting	67
5.5	Inhoud	67
5.5.1	Experts en belanghebbenden	67
5.5.2	Van variëteit naar selectie	68
5.6	Afspraken over de buitenruimte	68
5.6.1	Ruimtelijke kwaliteit van de buitenruimte	68
5.6.2	Beheer van de buitenruimte	69
<b>6.</b>	<b>Analyse en vergelijking</b>	<b>71</b>
6.1	Inleiding	71
6.2	Openheid	71
6.2.1	Paleiskwartier	71
6.2.2	Beatrixkwartier	72
6.2.3	Vergelijking	73



6.3	Bescherming van core values	74
6.3.1	Paleiskwartier	74
6.3.2	Beatrixkwartier	75
6.3.3	Vergelijking	76
6.4	Voortgang	77
6.4.1	Paleiskwartier	77
6.4.2	Beatrixkwartier	77
6.4.3	Vergelijking	78
6.5	Inhoud	78
6.5.1	Paleiskwartier	78
6.5.2	Beatrixkwartier	79
6.5.3	Vergelijking	79
6.6	Overkoepelende analyse	80
<b>7.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>81</b>
7.1	Conclusies procesvoorwaarden	81
7.1.1	Openheid	81
7.1.2	Bescherming van core values	81
7.1.3	Voortgang	82
7.1.4	Inhoud	83
7.1.5	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	83
7.2	Reflectie theoretisch kader	83
7.2.1	Relatie PPS en ondernemend beheer	84
7.2.2	Relatie ruimtelijke kwaliteit en beheer	84
7.2.3	Reflectie op de waarde van het voldoen aan de procesvoorwaarden	85
7.3	Aanbevelingen voor Gemeentewerken Rotterdam	86
7.3.1	Specifieke aanbevelingen	86
7.3.2	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	87
	Literatuur	89
	Bijlagen	93
I	Kwalitatieve vragenlijst	83
II	Lijst met geïnterviewde personen	85



# 1. INTRODUCTIE

## 1.1 Inleiding

Het bestuur van de gemeente Rotterdam geeft aan dat *“de komende jaren alles op alles gezet moet worden om de fysieke condities te verbeteren en Rotterdam weer tot het sterke, kloppende hart van de regio te maken”* (Gemeente Rotterdam, 2007:23). De opgave – uitgesproken in de (concept-)Stadsvisie Rotterdam: Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030 – erkent de haperende Nederlandse economie en de steeds grotere internationale concurrentie (vgl. VROM, 2006). Het vervolg op ‘Rotterdam, Gateway to Europe - de koers naar 2030’ vertaalt de opgave naar het Rotterdamse en maakt daarbij een directe koppeling met fysieke condities en ruimtelijke consequenties (i.e. voorzieningen en buitenruimten). Om midden en hogere inkomensgroepen voor de stad te behouden wil het gemeentebestuur een kwaliteitsslag maken. Het bestuur geeft daarbij ook gehoor aan de vraag naar binnenstedelijke inbreiding en besparing van het buitengebied door te streven naar variatie, functiemenging, transformatie en functieverandering, zoals gesteld in de Nota Ruimte.

### 1.1.1 De sociaal-economische opgave in Rotterdam

Het bovenstaande komt voort uit de Rotterdamse erfenis van de twintigste eeuw, waarin tot het midden van de jaren ‘70 het bestrijden van de woningnood, de wederopbouw van het stadscentrum en de Rotterdamse haven de drie belangrijkste opgaven voor het gemeentebestuur waren. De jaren hieraan voorafgaand werden gekenmerkt door een sterke nadruk op de kwantiteit van naoorlogse wijken en woningen. Alleen maar is de wereldhaven blijven groeien, gemeten in allerhande maatstaven van productiviteit, waardoor vanaf het midden van de jaren ‘60 beter opgeleiden vertrokken naar meer aangename woonmilieus en eengezinshuizen in suburbane gebieden. Rotterdam werd zich mondjesmaat bewust van de, door de haven en de daaraan gerelateerde industriële activiteiten, veroorzaakte overlast voor het leven in de stad (Burgers/Engbersen, 2003). Daar kwam verandering in toen halverwege de jaren ‘70 de aandacht van het gemeentebestuur – middels het collegeprogramma 1974-1978 – uitging naar stadsvernieuwing. Al snel zag zij in dat het daarbij niet alleen ging om de kwaliteit van de woningvoorraad, maar ook om de kwaliteit van de leefomgeving. Rotterdam bewoog zich daarmee in de richting van een nieuw tijdperk; *“in Postmodern society this emphasis on economic achievement as the top priority is now giving way to an increasing emphasis on the quality of life”* (Inglehart, 1997:28). Inmiddels ziet het gemeentebestuur de buitenruimte als één van de belangrijkste vestigingsfactoren voor woonconsumenten (vgl. SCP, 2005).

Anno 2007 ziet de Gemeente Rotterdam een economische groei die onvoldoende is gebleken om alle inwoners werk te bieden als voornaamste oorzaak van de toenemende druk op de positie van Rotterdam als onderdeel van de Randstad. Het relatief lage opleidingsniveau van de beroepsbevolking sluit volgens het gemeentebestuur slecht aan bij de vraag naar arbeid en er is sprake van een negatieve selectieve migratie, waardoor de stad er onvoldoende in slaagt om goed opgeleide inwoners aan zich te binden. De uitstroom van mensen met werk, een goede opleiding en een hoger inkomen is groter dan de instroom (Burgers/Engbersen, 2003; Gemeente Rotterdam, 2007). Daarnaast is de bevolkingsgroei in Rotterdam gestagneerd. De prognose tot 2020 toont volgens het Centrum voor Onderzoek en Statistiek een stabiele bevolkingsopbouw zonder forse groei of daling (COS, 2006). Het stagnerende inwoneraantal betekent bij een onevenwichtige bevolkingssamenstelling mogelijk verlies van welvaart en daarmee verlies aan draagvlak voor voorzieningen in de stad. De missie van het in 2006 aangetreden gemeentebestuur luidt daarom: *“Bouw aan een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad”* (Gemeente Rotterdam, 2007:22).

### 1.1.2 Visie en strategie van het gemeentebestuur

De oproep van het Rotterdamse gemeentebestuur om gezamenlijk te werken aan een verbetering van de ruimtelijke structuur van de stad – en daarmee de structuur van de Stadsregio, de

Zuidvleugel en de Randstad – plaatst een grote nadruk op de buitenruimte. Deze gedachte wordt gedeeld door het Ruimtelijk Planbureau, die een opschaling en standaardisering van kwaliteit en beheer van de buitenruimte noodzakelijk acht voor de ruimtelijke verbetering van Nederlandse steden. Ruimtelijke ontwikkelingen staan volgens het planbureau niet op zichzelf en zijn steeds meer afhankelijk geworden van het gedrag en de voorkeuren van private investeerders en burgers, terwijl de ruimtelijke planning meer in handen is gekomen van decentrale overheden (RPB, 2006). Stedelijke gebiedsontwikkeling is steeds meer een gezamenlijke onderneming geworden van overheid en marktpartijen. Laatstgenoemden nemen vaker het initiatief en de traditionele rol van de gemeente, die op actieve wijze de regie voert, is niet langer vanzelfsprekend (Daamen, 2005). Overheden, woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers en burgers zijn in (ruimtelijke) planprocessen vaker veroordeeld tot een intensieve(re) samenwerking; vanaf de initiatieffase tot aan de beheerfase.

De visie van het gemeentebestuur is dat Rotterdam een strategie moet volgen gericht op het investeren in een sterke economie (meer werkgelegenheid) en een aantrekkelijke woonstad (evenwichtige bevolkingssamenstelling). *“Om te kunnen leven in de stad moet het er goed wonen zijn en moet er passend werk zijn. Werkgelegenheid ontwikkelt zich op zijn beurt alleen wanneer de stad een aantrekkelijk vestigingsklimaat vormt voor werknemers, met goede woningen inclusief de bijbehorende voorzieningen en buitenruimte: complete woonmilieus die aansluiten bij de wensen van de woonconsumenten”* (Gemeente Rotterdam, 2007:23). Er ligt dus een nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsopdracht waarin versterking en vernieuwing van de stad, door te investeren in een goed werk- en woonklimaat, prioriteit geniet. Om midden en hogere inkomensgroepen te behouden, expliciteert het bestuur een eerste stap in het aantrekkelijker maken van de (binnen)stad: *“[...] een forse verbetering van de kwaliteit van de buitenruimte in termen van uitstraling en fysieke verbindingen”* (Gemeente Rotterdam, 2007:80)<sup>1</sup>. Zowel de kwaliteit als de beleving van de buitenruimte en de woonomgeving zijn hierin bepalend. Vooral nog wordt de beleving van knooppunten en de Rotterdamse binnenstad ervaren als *“rommelig in beeld en materiaalgebruik, geen heldere routing, weinig sfeer en beleving”* (Gemeente Rotterdam, 2006:22-23).

In een antwoord hierop scheidt het Meerjaren Investeringsprogramma Buitenruimte (MIB) – in 2006 opgesteld door de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), het Ontwikkelingsbedrijf (OBR) en Gemeentewerken in samenwerking met deelgemeenten en marktpartijen – een kader waarbinnen zowel bestaande buitenruimte als nieuw aan te leggen buitenruimte moeten passen. Met de geformuleerde doelstellingen beoogt het MIB imago-bepalende plekken in de stad meer allure te geven, alsmede een meer eenduidige en aansprekende standaardkwaliteit voor de totale stad en meer attractieve buitenruimte in de woonwijken (Gemeente Rotterdam, 2006:23). Met de nog uit te kristalliseren ‘Rotterdamse Stijl’ heeft het college van Burgemeester en Wethouders de intentie om meer standaardisatie van materialen in te voeren teneinde de kwaliteit van de buitenruimte te verhogen<sup>2,3</sup>. Het beheer van de buitenruimte wordt daarbij gezien als een essentieel onderdeel dat het mogelijk maakt om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te behalen dan wel te behouden. Beheer is *“de constante ontwikkeling en zorg gericht op het zo doelmatig en doeltreffend mogelijk waarborgen van de integrale (ruimtelijke) kwaliteit van de buitenruimte”* (CROW, 2002:55). De uitvoering van het beheer vindt plaats door het feitelijke onderhoud. Dit is gericht op het handelen ten behoeve van het behoud of herstel van de oorspronkelijke functie en de oorspronkelijke kwaliteiten van de buitenruimte.

## **1.2 De herbezinning van Gemeentewerken Rotterdam<sup>4</sup>**

Gemeentewerken Rotterdam is de organisatie waar ons afstudeeronderzoek heeft plaatsgevonden. De gemeentelijke dienst, voor de duur van het onderzoek onze werkplek, is in de regio Rotterdam verantwoordelijk voor een goede infrastructuur, een leefbaar milieu en een aantrekkelijke buitenruimte. Wat betreft de laatstgenoemde taak houdt Gemeentewerken zich bezig met de aanleg, het beheer en het onderhoud van ondermeer wegen, verlichting, straat-

meubilair, speelplekken, watergangen en riolen, maar heeft zij ook de zorg voor alle bomen, parken en singels. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het Rotterdamse buitenruimtebeleid en het beheer van de buitenruimte uiteengezet. Hiertoe is aandacht besteedt aan de (maatschappelijke) ontwikkelingen in de buitenruimte vanaf 1850 (§1.2.1). Vervolgens wordt ingegaan op de veranderingen die Gemeentewerken als gevolg hiervan heeft doorgemaakt (§1.2.2) en worden de gemeentelijke diensten beschreven die anno 2007 betrokken zijn bij het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte (§1.2.3).

### **1.2.1 Buitenruimtebeleid en beheer van de buitenruimte vanaf 1850**

De geschiedenis van het nieuwe Rotterdam begint rond 1850. Het is de periode waarin – naast de oprichting van de dienst Gemeentewerken in 1855<sup>5</sup> – Rotterdam een ongekende groei kent van bevolking (van 45.000 inwoners in 1875 tot 450.000 in 1900) en stad als gevolg van de aanleg van de Nieuwe Waterweg en een nieuw havencomplex tussen Katendrecht en Feijenoord. De enorme groei liet weinig aandacht over voor algemeen welzijn en kwaliteit van de leefomgeving. In die tijd bestond er dan ook geen wethoudersportefeuille voor buitenruimte of openbaar groen. Er was geen specifiek buitenruimtebeleid en de disciplines (i.e. inrichting, beheer, onderhoud en werkzaamheden) waren verdeeld over verschillende portefeuillehouders. Daarmee kan niet gezegd worden dat er in deze periode geen beleid op het gebied van de buitenruimte is ontwikkeld en uitgevoerd. Het singelplan van Rose omstreeks 1860 en het idee van Witteveen om tussen 1930 en 1940 Rotterdam af te kaderen met vier volksparken op de vier hoekpunten, zijn nog steeds herkenbare structuur- en stijlelementen. Ook de gemeenschappelijke tuinen, naar een idee van Oud als afwisseling op een geheel symmetrisch stratenplan, zijn lang onderdeel geweest van alle woningbouwcomplexen die tot 1980 zijn gerealiseerd. Ten slotte zijn de verkeersboulevards die in het plan Witteveen – al voor het bombardement van 14 mei 1940 – waren getekend nog steeds richtinggevend voor de hedendaagse verkeersstructuur van de stad. Ondanks dat vanaf 1850 duidelijk sprake is van beleid over de buitenruimte, was het voornamelijk toevallig en zeker niet integraal te noemen. Er bestond geen heldere relatie tussen buitenruimtebeleid en beheerbeleid. Ten aanzien van beheer en onderhoud vallen in deze periode twee dingen op. Het onderhoud wordt vrijwel geheel uitgevoerd door gemeentepersoneel en er wordt niet aan beheer gedaan; men beperkt zich vooral tot onderhoud.

Vanaf 1975 krijgt de buitenruimte in Rotterdam, mede onder invloed van de stadsvernieuwing, meer politieke aandacht. De min of meer toevallig ontstane wethoudersportefeuille Openbaar Groen wordt uitgebouwd tot een wethoudersportefeuille Buitenruimte en vanaf dat moment is de buitenruimte een apart beleidsterrein. De toegenomen politieke aandacht voor de buitenruimte vraagt om organisatie, middelen, beleid en instrumentaria. Bezuinigingen door het kabinet Van Agt in het begin van de jaren '80 zorgden echter voor een verschuiving van de aandacht naar andere beleidsvelden dan de buitenruimte, maar vergden tegelijkertijd politieke en ambtelijke creativiteit en noodzaken tot rationeel beheer. Het is tevens de periode waarin het deelgemeentebestel zich ontwikkelt. De nieuwe deelgemeenten kunnen zich met hun verworven budgetbestedingsrecht ondermeer profileren daar waar het gaat om de buitenruimte. Voor het eerst wordt in deze periode beleid ten aanzien van de buitenruimte ontwikkeld.

Vanwege grote tekorten in budget voor de recreatieve buitenruimte richt het beleid zich in de periode van ca. 1975 tot 1990 vooral op de kwantiteit van de buitenruimte. Daartoe wordt de organisatie Buitenruimte in het leven geroepen – een dwarsverband tussen OBR, de dienst Stadsontwikkeling, de Verkeersdienst Rotterdam (samen thans dS+V) en Gemeentewerken. Na 1990, wanneer de kwantitatieve tekorten zijn weggewerkt, is er aandacht voor kwaliteit van de buitenruimte. Niet alleen wordt in deze periode nieuw beleid ontwikkeld, ook wordt een beheer-instrumentarium ontwikkeld en wordt de organisatie Buitenruimte verder uitgebouwd. Geleidelijk aan krijgt beheer toenemende aandacht doordat de gemeente Rotterdam inziet dat de buitenruimte meer inhoudt dan alleen frequent onderhoud (lees: dagelijks of cosmetisch onderhoud, zoals straatvegen, onkruidbestrijding, papierprikken). Het onderhoud van de

buitenruimte wordt meer en meer uitbesteed aan de markt op basis van bestekken. De gemeentelijke overheid blijft het beheer van de buitenruimte wel beschouwen als haar verantwoordelijkheid en de beheerorganisatie blijft daardoor onderdeel van de gemeente.

### 1.2.2 Veranderingen in de organisatie

Vanaf 1855 (tot heden) is Gemeentewerken intensief betrokken bij de ruimtelijke structurering van stad, haven en industrie. Zij bezit een duidelijk primaat en onaantastbaar gezag bij ingrepen in de stad. Het geloof in de maakbaarheid van de stad is dan ook diep geworteld (Nieuwenhuis, 1955). Sinds 1870 hebben verschillende diensten zich van de organisatie afgescheiden, zoals Stadsontwikkeling (thans onderdeel van dS+V), ROTEB en het Havenbedrijf (inmiddels geprivatiseerd). Het duurt tot 1976 voordat er expliciet aandacht wordt geschonken aan de buitenruimte. De in het leven geroepen wethoudersportefeuille Openbaar Groen betekende in de praktijk dat niet alleen over openbaar groen werd gesproken, maar over de complete inrichting en het beheer van de buitenruimte. De vraag naar betere voorzieningen ten behoeve van het algemene welzijn en de taak voor het in technisch goede staat houden van de openbare voorzieningen nam toe, terwijl de overheersende drang naar welvaart geleidelijk afnam. Het bedrijfsvoeringconcept richtte zich daarom vanaf de jaren '80 op doelmatig, doeltreffend, planmatig en gestructureerd werken. Deze verandering vond plaats door de ambtelijke constatering dat bij het ontwerp, de aanleg en de relatie ontwerp/beheer sprake was van een lineair proces – vergelijkbaar met het zogenaamde estafettemodel. In dit model nam OBR een initiatief tot bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling. Vervolgens ging dS+V de buitenruimte ontwerpen en legde Gemeentewerken het geheel aan, waarna de beheerafdeling van Gemeentewerken het ging beheren. Dit model bood weinig ruimte voor afstemming tussen de diensten doordat de beheerder in de staart van het proces zat. Daarnaast had er op rijksoverheidsniveau een deconcentratiegolf plaats, waardoor de nadruk kwam te liggen op een marktgerichte productie van gebiedsontwikkeling (VINEX) en vormen van publiek-private samenwerking (PPS) (VROM, 1990).

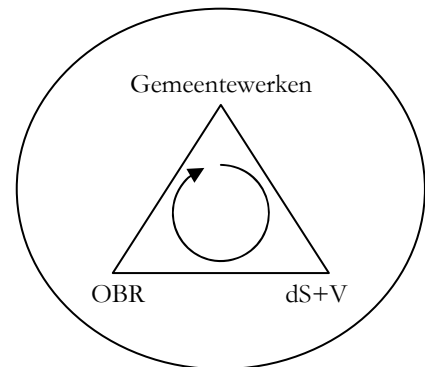
Gemeentewerken ontwikkelde zich onder invloed van haar veranderende omgeving en diverse reorganisaties van 'ambtelijk' tot 'bedrijfsmatig'. Horizontalisering van de dienst maakte integraal werken mogelijk doordat verschillende afdelingen met elkaar in contact stonden<sup>6</sup>. Tussen de ambtelijke diensten binnen de organisatie Buitenruimte werd afgesproken dat het bij het beheer van de buitenruimte om een cyclisch proces ging. De beheerder werd in staat gesteld om direct, vanaf het initiatief, en tijdens het proces een reactie te geven. Begrippen als integrale beleidsvoorbereiding, beleidsadvisering, uitvoering van beleid en integraal management stonden centraal (Gemeentewerken Rotterdam, 1980:32-33). Bij zowel overheden als bedrijven groeide een toenemende erkenning van de noodzaak om de onderlinge interdependenties door middel van samenwerking te kanaliseren (Kouwenhoven, 1991:39). Het is de periode waarin de 'moderne' PPS in opkomst is en Rotterdamse projecten als de Kop van Zuid en het Plan Noordrand in de initiatieffase verkeren<sup>7,8</sup>.

Sinds 1990 is de portefeuille Openbaar Groen formeel omgedoopt tot Buitenruimte. Het beleidsveld Buitenruimte is daarmee een betrekkelijk nieuw beleidsveld binnen de gemeente Rotterdam. Bij de vorming van de afdelingen 'Beheer Buitenruimte' en 'Werven' (let wel: er is geen causaal verband tussen het omdopen van de wethoudersportefeuille en het ontstaan van de werven) in 1994 was het voor Gemeentewerken vooral van belang om – in overeenstemming met het bedrijfsvoeringconcept – de buitenruimte te kunnen beheren. Eerder lag de verantwoordelijkheid voor het beheer van de verschillende onderdelen van de buitenruimte (i.e. wegen, groen en water) bij verschillende vakafdelingen, die redelijk autonoom functioneerden. Door invoering van de stadswerven in de deelgemeenten werd Gemeentewerken nog meer dan daarvoor aanspreekbaar door deelraden en burgers. Werven zijn in feite gedeconcentreerde afdelingen van de dienst Gemeentewerken die in opdracht van het deelgemeentebestuur de totale regie voeren ten aanzien van beheer en onderhoud van de buitenruimte. Voor het centraal te besturen gebied

– het Stadscentrum – is het college van B&W, i.c. de wethouder Buitenruimte, opdrachtgever. Er ontstond meer ruimte voor inspraak, medezeggenschap en private mede-investeringen in het publieke domein, hetgeen voor de dienst een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden betekende. Voortaan was er sprake van een cyclisch proces, aangezien bij het beheren ideeën ontstaan om een ontwerp aan te passen. Daarnaast werd het begrip ‘kantelende driehoek’ ontwikkeld (een combinatie van drie gemeentelijke diensten, zie §1.2.3), zodat in alle fasen van het proces partijen met elkaar konden communiceren.

### 1.2.3 Werken aan de buitenruimte

In de afgelopen jaren zijn (meer) dwarsverbanden ontstaan tussen de diverse verantwoordelijke diensten. Voor planning, ontwerp, uitvoering en beheer van de buitenruimte is de organisatie Buitenruimte opgericht. De organisatie is een verplicht samenwerkingsverband tussen dS+V, Gemeentewerken, OBR en de dienst Sport en Recreatie (S&R). Het is een samenwerking tussen de ambtelijke diensten die betrokken zijn bij de inrichting en het beheer van de buitenruimte. Het belangrijkste gremium van de organisatie is de directieraad Buitenruimte, waarin de directeuren (ondersteund door hun medewerkers) van dS+V, Gemeentewerken en OBR participeren onder voorzitterschap van de directeur Gemeentewerken; de ‘kantelende driehoek’ (zie figuur 1.1). Vaak schuift ook nog de directeur van de dienst S&R aan tafel. Deze directieraad vormt tevens de ambtelijke staf van de wethouder Buitenruimte. De partijen nemen op gelijkwaardige basis deel aan het overleg. Per fase van het planproces ligt de eindverantwoordelijkheid afwisselend bij één van de diensten. De driehoek/verantwoordelijkheid kantelt, maar partijen blijven hun inspraak houden. Gedurende de hele rit worden alle diensten betrokken en hebben zij inspraak op hetgeen voorgesteld wordt. Wat betreft beheer, onderhoud, handhaving en toezicht op het gebied van de buitenruimte is de directieraad Uitvoering in het leven geroepen, eveneens onder voorzitterschap van de directeur Gemeentewerken. In deze directieraad participeren Gemeentewerken, de ROTEB en de dienst Stadstoezicht. Ook deze directieraad fungeert als staf voor de wethouder Buitenruimte.



Figuur 1.1: De ‘kantelende driehoek’ van de directieraad Buitenruimte

In het proces van initiatief tot en met beheer zitten alle bovengenoemde partijen aan tafel. Afhankelijk van de fase waarin het proces verkeert, heeft één der partijen het primaat. Afgesproken is wel dat in alle fasen van het proces partijen met elkaar communiceren; al in de initiatiefase wordt de beheerder betrokken; in de planfase wordt gesproken met de beheerder en de ingenieurs; in de voorbereiding en de aanlegfase wordt met de ontwerper en de beheerder regelmatig teruggekoppeld en; de beheerder brengt geen wijzigingen in het ontwerp aan zonder de ontwerper daarin te betrekken. Rotterdam heeft, anders dan bijvoorbeeld Amsterdam, gekozen voor het centraal houden van de ambtelijke diensten. Daardoor zijn de diensten met een uitvoerend karakter erg groot in omvang<sup>9</sup>. Alle diensten hebben zich georganiseerd op een manier waardoor de deelgemeenten met een eigen afdeling/district van de dienst of bedrijf te maken hebben. De deelgemeenten zijn opdrachtgever, trekker en bewaker van alle projecten binnen de deelgemeenten, van initiatief tot en met beheer. Iedere deelgemeente heeft sinds 1994 zijn eigen werf.

### 1.3 PPS en meervoudig ruimtegebruik: een onderzoeksvraag

De in januari van dit jaar gepubliceerde Stadsvisie Rotterdam stuurt aan op inhoudelijke inbreng van alle partijen die in en bij de stad betrokken zijn. De eens zo traditionele scheiding tussen

privaat en publiek (vgl. Jacobs, 1992; Lane, 1994) heeft, zo suggereert de visie, definitief plaatsgemaakt voor grensoverschrijdende samenwerking tussen markt en overheid. Ondanks deze ambitieuze visie worden op het gebied van beheer van de buitenruimte nog veel taken door de overheid zelf uitgevoerd. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling neemt echter de private betrokkenheid – vanaf de initiatieffase (tot aan de exploitatiefase) – sterk toe. Door deze meer intensieve samenwerking tussen overheden onderling en met het bedrijfsleven, burgers en andere belanghebbenden wordt er sinds enkele jaren gezocht naar en gesproken van vormen van ondernemend beheer (CROW, 2002).

### **1.3.1 Object van onderzoek**

Nieuwe, ondernemende vormen van beheer die moeten leiden tot andere manieren voor organisatie en bekostiging hebben gevolgen voor de handelswijze en inrichting van de ambtelijke diensten. Uit de voorstudie blijkt enerzijds dat het beheer van de buitenruimte een terrein betreft waar kansen liggen op het gebied van kwaliteitsverhoging en kostenbesparing, terwijl de gemeentelijke organisatie anderzijds vasthoudt aan haar traditionele taak om het publieke zelf te beheren. Onder invloed van de toegenomen maatschappelijke betrokkenheid bij het beheer van de buitenruimte kan het accent niet langer uitsluitend liggen op het technisch in goede staat houden van de buitenruimte. Aspecten als beleving, samenhang en esthetiek komen hoog op de (maatschappelijke) agenda. Voor Gemeentewerken heeft dit groeiende pakket van eisen gevolgen voor de wijze waarop zij aan de beheertaak invulling geeft. Enerzijds wil zij die hogere prestaties leveren, terwijl de organisatie anderzijds gebonden is aan het beschikbare budget. Daarnaast betekent de opdracht vanuit de Stadsvisie tot binnenstedelijke inbreiding en besparing van het buitengebied een meer intensieve samenwerking tussen gemeente en marktpartijen. Hoewel niet geëxpliciteerd, stuurt dit streven aan op meervoudig ruimtegebruik doordat specifiek wordt gekozen voor de bundeling van functies binnen bestaand stedelijk gebied. Meervoudig ruimtegebruik, en daarmee het (gestapeld, synchroon of disynchroon) samenbrengen van functies (i.e. wonen, werken, recreëren), vraagt om nieuwe samenwerkingsvormen. De van oudsher dominante grondpositie van de gemeente loopt terug en het zijn steeds vaker marktpartijen en corporaties die, op basis van hun grondposities, de aanzet geven tot stedelijke gebiedsontwikkeling en projectontwikkeling. Het veranderende eisenpakket van burgers en de vraag naar nieuwe samenwerkingsvormen vanuit de markt maken de kwaliteit en het beheer van de buitenruimte in bestuurskundig perspectief tot een interessant onderzoeksobject.

### **1.3.2 Probleemformulering en invalshoek**

Gemeentewerken heeft, met name vanuit haar ‘volgende’ en uitvoerende rol binnen de gemeentelijke organisatie, moeite om in dit speelveld haar positie te bepalen. Ondanks een groeiend besef van het belang van de buitenruimte voor een aantrekkelijke stad wordt het beheer veelal in een laat stadium manifest bij de betrokken partijen. Een mogelijke oorzaak van dit probleem ligt in de signalering dat samenwerking tussen de drie ambtelijke diensten vooralsnog niet altijd vanzelfsprekend is. Als gevolg hiervan doen zich afstemmingsproblemen voor. Het spel wordt daarnaast gespeeld met (grote) verschillen in budget, waarbij Gemeentewerken voor haar beheerbudget volledig afhankelijk is van de politiek (en daarmee van de waan van de dag). Een derde probleem is dat de beherende poot van Gemeentewerken – ondanks de samenwerking binnen de organisatie Buitenruimte – in een laat stadium wordt betrokken. Immers, feitelijk kan er pas iets beheerd worden wanneer fysiek iets is aangelegd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij meerdere diensten en partijen. Ondanks het streven naar integrale afstemming tussen de diensten (over de inrichting en het beheer van de buitenruimte) is daarvan lang niet altijd sprake. Door de zichtbaar afnemende dominantie van de gemeente wordt het bovendien steeds lastiger afspraken maken omtrent de buitenruimte. Ruimtelijke ordening wordt een gemeenschappelijke activiteit van burgers, bedrijven en overheden, waarbij de overheid (slechts) één van de vele spelers is (vgl. Teisman, 2000; RPB, 2006).



De invalshoek van het onderzoek is te duiden als aspectgericht. De focus ligt op de veranderende betekenis van de buitenruimte in de beleidsinstrumentaria van ruimtelijke ordening en stedelijke gebiedsontwikkeling. PPS en meervoudig ruimtegebruik worden daarbij gezien als een reactie op een toenemend aantal actoren en belangen én de collectief als schaars ervaren ruimte en middelen. Getracht wordt de bestuurskundige invalshoek te verbinden met een planologische inslag. Deze is meer thematisch en richt zich op de toepassing van het proces van PPS bij meervoudig ruimtegebruik. Het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer buitenruimte, in combinatie met het streven naar meervoudig ruimtegebruik, leidt in onze optiek noodgedwongen tot nieuwe vormen van samenwerking. Als gevolg van bovenstaand beschreven ontwikkelingen duiden we in het bijzonder op PPS. In het onderzoek wordt gekeken naar de procesvoorwaarden waaraan PPS moet voldoen om wederzijds bevredigende afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. We veronderstellen dan ook – op basis van het theoretisch kader – dat door deze afhankelijkheden procesmanagement bewust als sturingsinstrument wordt ingezet in de bestudeerde cases. Een tweede veronderstelling is dat de betrokkenheid van meerdere publieke en private partijen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling er toe leidt dat afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte in samenspraak gemaakt worden. Daarbij wordt tevens gezocht naar vormen van ondernemend beheer.

Onze interesse komt tot uiting in de volgende onderzoeksvraag:

“Aan welke procesvoorwaarden moet worden voldaan om wederzijds bevredigende afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte bij (PPS-) projecten met meervoudig ruimtegebruik?”

Het is geenszins onze intentie een uitputtend onderzoek te doen naar de voorwaarden aan de hand waarvan partijen tot kwaliteits- en beheerafspraken kunnen komen. Daarom is de keuze gemaakt voor procesvoorwaarden die wijzen op het dynamische en eenmalige karakter van PPS en meervoudig ruimtegebruik – de invulling van een PPS en de ruimteclaims zijn immers bij ieder project uniek. De procesvoorwaarden worden nader uiteengezet in het theoretisch kader.

#### **1.4 Reikwijdte van het onderzoek**

De keuze voor de periode begin jaren '90 van de vorige eeuw als beginpunt van dit onderzoek is, ondanks ontwikkelingen in de aandacht voor de buitenruimte die zich verder terug voordoen dan de tijdspanne van keuze, door een aantal redenen te rechtvaardigen:

- Sinds 1990 is in Rotterdam de portefeuille Openbaar Groen formeel omgedoopt tot Buitenruimte;
- In 1994 werden de stadswerven in het leven geroepen als reactie op de voorgenomen regionalisering (bij Gemeentewerken bestond de angst dat de organisatie gesplitst zou worden, om vervolgens onder gebracht te worden bij de diverse deelgemeenten. De voordelen van een 'grote' dienst zouden dan komen te vervallen). Gemeentewerken werd meer dan daarvoor aanspreekbaar door deelraden en burgers. Er ontstond meer ruimte voor inspraak, medezeggenschap en private mede-investeringen in het publieke domein.
- Het beleid vanuit de rijksoverheid is begin jaren '90 gericht op het herontwikkelen van ondermeer stationsomgevingen tot sociaal-economisch vitale stadsgebieden, stedelijke verdichting en het terugdringen van de groei van het autoverkeer;

Iets eerder, maar niet minder relevant, zijn ontwikkelingen die verband houden met:

- Eind jaren '80 komt de 'moderne' belangstelling voor PPS op gang. Een passage in het Regeerakkoord 1986 (kabinet-Lubbers II), voorafgegaan door één van de eerste Nederlandse

studies naar PPS (De Jong, 1985), betekent een doorbraak in de belangstelling voor het verschijnsel. In deze periode doet Gemeentewerken voor het eerst ervaring op met PPS bij stedelijke vernieuwing. Grote projecten als de Kop van Zuid en Plan Noordrand Rotterdam bevinden zich dan in de initiatieffase;

- Begin jaren negentig staat de stad Rotterdam voor een aantal grote veranderingen:
  - ‘Meer markt, minder overheid’ is het credo in politiek en bestuurlijk Nederland. De samenleving beweegt zich uit de greep van de overheid richting meer vrijheid voor ondernemers;
  - Begin van het neo-corporatisme waarin overlegstructuren worden gezien als een reactie op de toegenomen afhankelijkheden;
  - Een duidelijke verschuiving van aandacht naar de kwaliteit van het leven in de stad.

Binnen de beschikbare tijd is het onmogelijk om het complete werkveld van Gemeentewerken op het gebied van de buitenruimte in kaart brengen en tegelijkertijd een detailstudie uit te voeren. Dit onderzoek heeft daarom een aantal beperkingen. Er is gekozen om drie cases te onderzoeken, waarvan twee aan de hand van vier procesvoorwaarden. Vanuit de literatuur over procesmanagement zijn dit de voorwaarden die het meest tot de verbeelding spreken. Het empirische onderzoek bestaat uit de casus Paleiskwartier (Den Bosch) en de casus Beatrixkwartier (Den Haag). Gekozen is voor deze cases omdat de gebiedsontwikkeling in beide gevallen ruim twee decennia gaande is. De hoogwaardige bebouwing/buitenruimte is (voor een groot deel) gerealiseerd/aangelegd en wordt beheerd. De verwachting is dat de beschikbare informatie toereikend zal zijn. Beide cases worden met behulp van kwalitatieve interviews en een documentenanalyse geëvalueerd. Daarnaast is een ‘quick scan’ gemaakt van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van het Laurenskwartier te Rotterdam. Ook hier staat de realisering van hoogwaardige bebouwing en hoogwaardige buitenruimte in binnenstedelijk gebied centraal. Op het moment van schrijven verkeert de ontwikkeling in de masterplan/stedenbouwkundige planfase (paragraaf 3.4.3 behandelt de casusselectie). In de verslaglegging worden deze bevindingen niet gepresenteerd. Op basis van de ‘quick scan’ zijn, in combinatie met de bevindingen uit de twee bestudeerde cases, aanbevelingen gedaan richting Gemeentewerken Rotterdam. Voor de hand ligt dat de reikwijdte van het onderzoek de reikwijdte van de aanbevelingen bepaalt.

## **1.5 Motivatie keuze theoretisch kader**

Het theoretisch kader moet aansluiten bij de werkelijkheid die onderzocht wordt; dat is het eerste en belangrijkste criterium bij de vormgeving ervan. Het gaat om een goede aansluiting tussen theorie en praktijk. Wat wellicht net zo belangrijk is, zijn onze persoonlijke interesses. Als studenten van de master Bestuurskunde – specialisatie: ‘Besluitvorming en management van complexe ruimtelijke vraagstukken’ – zijn wij gefascineerd door de complexiteit en dynamiek van de ruimtelijke ordening en de daaraan gerelateerde problematieken. De master is ontwikkeld met het oog op de schaarse ruimte in Nederland en Europa. Daarbij komen een groot aantal maatschappelijke vraagstukken samen, zoals mobiliteit, huisvesting, natuurontwikkeling, watermanagement en milieu<sup>10</sup>. Om de ruimtelijke kwaliteit van de schaarse ruimte te verhogen moeten functies geïntegreerd worden. De problematiek vraagt om meervoudig ruimtegebruik. Een andere ontwikkeling zien we in de verschuiving van aandacht in de richting van vormen van coproductie en PPS. Meervoudig ruimtegebruik en PPS hebben ook hun weerslag op de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. De buitenruimte fungeert vaak als ruggengraat van stedelijke gebieden. PPS, meervoudig ruimtegebruik en de daaraan verbonden buitenruimtecomponent zijn niet los van elkaar te zien. Het vereiste samenspel tussen partijen, belangen en middelen is erg interessant en spreekt ons enorm aan. De geschetste complexiteit vraagt om nieuwe bestuurlijke arrangementen en om professioneel proces- en kennismanagement. Dit is een belangrijke verklaring waarom wij gekozen hebben voor een theoretisch kader waarin we de theorie van

procesmanagement centraal stellen en ingaan op de in deze theorieën benoemde voorwaarden voor succesvolle processen van PPS.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we het theoretische perspectief van waaruit de twee binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen worden beschreven en geanalyseerd. De begrippen publiek-private samenwerking, meervoudig ruimtegebruik en procesmanagement vormen de pijlers waarop het theoretisch kader steunt. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de deelvragen, operationalisering en methoden van onderzoek. Aan de hand van tien centrale begrippen beschrijven we in hoofdstuk 4 en 5 respectievelijk het Paleiskwartier en het Beatrixkwartier. De procesvoorwaarden openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud zijn daarbij leidend. Analyse en vergelijking van de bevindingen vindt plaats in hoofdstuk 6. We besluiten deze scriptie met hoofdstuk 7, waarin we algemene conclusies trekken en algemene aanbevelingen doen. Daarnaast bieden we Gemeentewerken Rotterdam specifieke aanbevelingen. In dit hoofdstuk vindt eveneens reflectie plaats op de theorie.

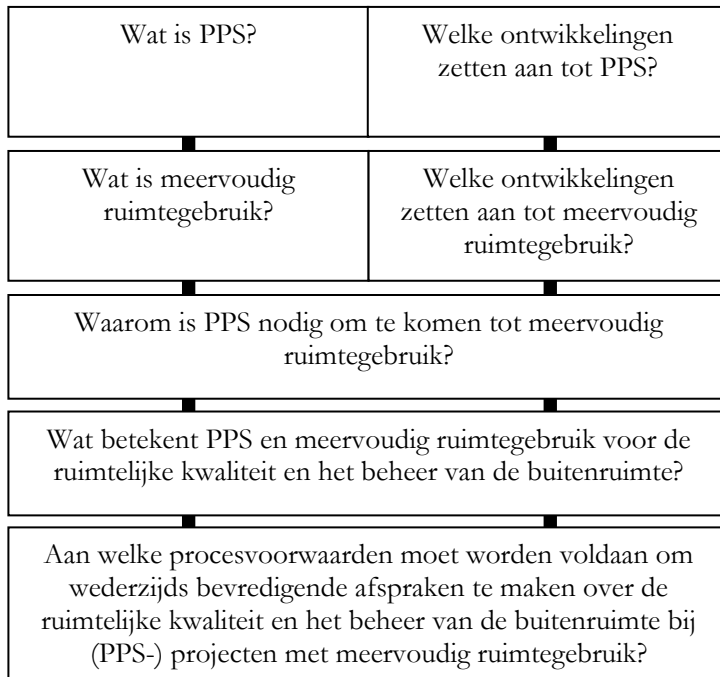
## NOTEN

1. In het verlengde daarvan ligt de aantrekkelijkheid van de gebouwde omgeving, gezien het belang van de binnenstad als hét handelsmerk van Architectuurstad Rotterdam 2007. De gemeente wil ruimte geven aan ontwikkelaars en architecten voor bijzondere ontwerpen (Gemeente Rotterdam, 2007:80). De cultuur die Rotterdam in de twintigste en eenentwintigste eeuw een internationale reputatie heeft bezorgd op het gebied van architectuur, vloeit voort uit de negentiende eeuw. Vanstiphout (2005) stelt dat de stad haar bestaan voor een deel dankt aan de traditionele desinteresse voor architectuur als culturele uitingsvorm. Hij benadrukt dat van architecten steeds werd gevraagd ruimtelijke kwantiteit te leveren nadat de stad door krachten van buitenaf – de ‘revolutiebouw’, de havenaanleg of het bombardement van 1940 – grotendeels getransformeerd moest worden. Een directe afgeleide is de houding die men als ‘typisch Rotterdams’ is gaan beschouwen. De stad Rotterdam is zowel uiterst pragmatisch als vernieuwend ingesteld en heeft geleerd zich uit te drukken in de taal van de ondernemer, de bestuurder en de ingenieur.
2. Op het moment van schrijven van deze scriptie is er binnen de Rotterdamse ambtelijke diensten een onderzoek gaande naar wat de ‘Rotterdamse Stijl’ is of moet zijn. Sinds enkele jaren bestaan er voorschriften voor de inrichting van wegen en straten. Het gemeentebestuur wenst deze basiskwaliteit door te trekken naar bijvoorbeeld straatmeubilair (banken, lantaarns, afvalbakken, paaltjes, e.d.) en beplantingen. Het voordeel hiervan wordt met name gezien in kostenbesparing (inkoop, inrichting en onderhoud), een eenduidige uitstraling en herkenning van de stad.
3. De buitenruimte heeft betrekking op gebieden die in de buitenlucht openbaar toegankelijk zijn. ‘Ruimte’ is letterlijk te omschrijven als een geografisch begrensde gebied (CROW, 2002:54). In ons onderzoek is de keuze gemaakt om de buitenruimte in het bijzonder te zien als de contramural van de bebouwde ruimte c.q. het platte vlak van de openbare ruimte. Op deze wijze kan, samen met een geografische begrenzing, vastgesteld worden wat in de te onderzoeken cases tot de buitenruimte behoort. Concreet rekenen we tot de buitenruimte: verharding, belijning, straatmeubilair, bomen, beplanting, gras, afvalbakken, reclamebeleid, en verkeers- en straatnaamborden. Om verwarring in het gebruik van begrippen te voorkomen, is gekozen voor het begrip ‘buitenruimte’ in plaats van ‘openbare ruimte’; mede ingegeven doordat in de Stadsvisie Rotterdam specifiek wordt gesproken over buitenruimte. De begrippen zijn echter synoniem. Tuinen en erven behoren niet tot ons onderzoeksobject, evenals wat zich onder de grond (kabels, leidingen en riolering) en in de lucht (kabels) bevindt.
4. Paragraaf gebaseerd op essays van dhr. A. Kegge, adviseur bij de Sector Buitenruimte van Gemeentewerken Rotterdam, tenzij andere bronnen zijn vermeld. De essays zijn niet gepubliceerd.
5. In 1855, het jaar waarin Gemeentewerken wordt opgericht, verschijnt een ambtelijk rapport van de gemeente Rotterdam waarin de stad wordt beschreven als *“een verward, als bij toeval nedergeworpen buisental, met nauwe stegen, spelonken voor allerlei misdrijven, poelen van ongezondheid”*. Bron: C. en S. Buysing. Ambtelijk rapport aan Burgemeester & Wethouders, 4 mei 1855, geciteerd in: L.J.C.J. van Ravesteyn (1924). *Rotterdam in de negentiende eeuw. De ontwikkeling der stad*. Rotterdam, p. 17, in: Vanstiphout, W.A.J. (2005). *Maak een stad. Rotterdam en de architectuur van J.H. van den Broek*. Rotterdam: Uitgeverij 010.

6. Geconstateerd werd dat het noodzakelijk was om de buitenruimte als geheel er goed uit te laten zien, met als gevolg dat alle onderdelen goed op elkaar afgestemd moesten worden. De organisatie van Gemeentewerken was hier vanaf 1994 met een afdeling Beheer Buitenruimte en met de werven beter op ingericht, maar de ondersteunende beheersystemen waren er nog niet op aangepast. Met het huidige Beheer Systeem Buitenruimte (BSB) zijn alle beheersystemen geïntegreerd in één systeem.
7. Samenwerking tussen publieke en private partijen bestaat overigens zolang de overheid ruimtelijk beleid voert. Van een daadwerkelijke coproductie in PPS kon slechts in sommige gevallen worden gesproken (Kouwenhoven, 1991).
8. In het bijzonder ervaringen met PPS bij stedelijke vernieuwingsprojecten in de Verenigde Staten fungeren als inspiratiebron (Van den Hof, 2006).
9. De diensten die zich in Rotterdam met de buitenruimte bezighouden hebben in totaal ruim 10.000 medewerkers in dienst. Daarvan lopen en werken er ca. 4000 op straat en zijn 3000 man op kantoor bezig met de buitenruimte. Daarnaast zijn er nog eens gemiddeld 4000 man aan het werk via aannemers.
10. <http://www.eur.nl/fsw/bsk/onderwijs/master/bmcro/>, zoals bezocht op 15 augustus 2007.

## 2. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk vangt aan met een uiteenzetting van de begrippen publiek-private samenwerking (§2.1) en meervoudig ruimtegebruik (§2.2), tevens worden de ontwikkelingen besproken die hiertoe aanzetten. In paragraaf 2.3 wordt een link gelegd tussen PPS en meervoudig



Figuur 2.1: Opbouw theoretisch kader/lijn van redeneren.

ruimtegebruik. Paragraaf 2.4 is gewijd aan de vraag wat PPS en meervoudig ruimtegebruik betekenen voor de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Daartoe wordt onder andere aandacht besteedt aan de begrippen ‘ondernemend beheer’ en ‘ruimtelijke kwaliteit’. Om afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte moet aan een aantal procesvoorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden komen in paragraaf 2.5 aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model, waarin de relatie tussen de theoretische concepten in één oogopslag zichtbaar wordt (§2.6). Figuur 2.1 geeft de structuur van het theoretisch kader weer.

### 2.1 Publiek-private samenwerking

Binnen het ontmoetingsveld van publiek en privaat bestaat een grote verscheidenheid, naar vorm en inhoud, aan relaties. Deze relaties komen op verschillende niveaus tot uiting en de betrokken partijen oefenen een wisselende invloed op elkaar uit. In veel publicaties wordt in dit verband gewezen op een toenemende verstrengeling tussen overheden en private partijen (Teisman, 1992; Klijn, 1996; Kickert et al., 1997; Sullivan/Skelcher, 2002). In de literatuur wordt veel aandacht besteed aan de horizontalisering van verhoudingen tussen overheidsorganisaties en partijen buiten de overheid. De omvangrijke literatuur over beleidsnetwerken sluit vrijwel naadloos aan bij de opvatting van horizontalisering van bestuur (vgl. Kickert/Klijn/Koppenjan, 1997). Klijn geeft aan dat in deze benadering het beeld van de overheid als ‘boven de actoren staande sturingsinstantie’ wordt vervangen door de overheid als medespeler, als één van de spelers in het spel (1996:15). Hiërarchieën maken plaats voor horizontale netwerken (Koppenjan/Klijn, 2004) en er ontstaat een samengesteld systeem (Teisman, 2005:83). Er is sprake van een veelheid aan actoren en van (conflicterende) waarden en belangen (Teisman, 2005:21). Als gevolg van deze complexiteit is de aandacht voor oplossingsrichtingen als coproductie, PPS en interactieve beleidsvorming gegroeid (Teisman, 2006:7).

In paragraaf 2.1.1 gaan we nader in op enkele theoretische beschouwingen van PPS. De motieven voor PPS komen aan bod in paragraaf 2.1.2. De tegenstellingen tussen publiek en privaat zijn het onderwerp van paragraaf 2.1.3 en de ontwikkelingen die aanzetten tot PPS passeren de revue in paragraaf 2.1.4.

### 2.1.1 Werkdefinities PPS

PPS is een belangrijk instrument bij de herontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de grote steden in de Randstad (ORI, 1991). Stedelijke gebiedsontwikkeling omvat een ‘totaalaanpak’: *“Het gaat niet om conservering van de stedelijke voorraad, maar om actieve herstructurering ten behoeve van voorwaardenscheppend beleid. Opvallend nu is dat bij veel projecten er naar wordt gestreefd het stedelijk gebied een multifunctioneel karakter te geven. Gemeentebesturen trachten een menging van wonen, werken en winkelen te realiseren”* (De Vries, 1987:14). Publiek-private samenwerking wordt hiertoe gezien als een belangrijk instrument. In deze paragraaf worden een aantal omschrijvingen en betekenissen van PPS besproken, resulterend in een conceptuele werkdefinitie voor dit onderzoek.

*“PPS wordt opgevat als een niet-vrijblijvend samenwerkingsverband van publieke en private partijen, die voor gezamenlijke rekening een ruimtelijke investering realiseren, waarbij de partijen naar mate van eerder overeengekomen participatie en risico de kosten en opbrengsten verdelen”* (ORI, 1991). Bij een PPS wordt vaak direct gedacht aan infrastructurele projecten, zoals de aanleg van wegen, bruggen, tunnels en sporen. De focus lijkt daarbij te liggen op het financiële aspect; publieke en private actoren werken samen omdat zij verwachten een gunstiger kostenbaten afweging te kunnen maken. Een PPS wordt aangegaan omdat de eigen financiële middelen om een project te ontwikkelen tekort schieten (ORI, 1991). Het lijkt dan niet te gaan om publiek-private samenwerking, maar om publiek-private financiering. Een meer vruchtbare bestaansgrond van PPS is de verwachting dat een project, door samenwerking tussen publieke en private partijen, een meerwaarde krijgt. In een publicatie van het Kenniscentrum PPS (1999) staat dat het doel van PPS het realiseren van meerwaarde en efficiencywinst is. Meerwaarde kan bijvoorbeeld gevonden worden in hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit of in goede afspraken over het (toekomstige) beheer van de buitenruimte.

PPS wordt op vele verschillende manieren gedefinieerd. Eén van de meest aangehaalde en gehanteerde definities van PPS in Nederland is opgesteld door Akro-Consult/Seinpost. Zij spreken van PPS indien:

- *“één of meer overheden en*
- *één of meer private partijen*
- *gezamenlijk werken aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling*
- *in één, door betrokken partijen opgezet, organisatorisch verband*
- *met behoud van de eigen identiteit van elk der partijen*
- *waarbij elk der partijen zich met de eigen doelstelling blijft identificeren*
- *met inbreng van middelen en risicoaanvaarding door elk der partijen en verdeling van de opbrengsten in overeenstemming daarmee”* (Akro-Consult/Seinpost, 1987:6).

Deze definitie gaat in op de interactie, de samenwerking tussen publiek en privaat. Uit bestuurskundig oogpunt is dit een interessant aspect. Een ander belangrijk vertrekpunt is de conceptuele definitie van Kouwenhoven. *“Er is sprake van PPS indien:*

- *er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven,*
- *gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden,*
- *met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken,*
- *onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen”* (Kouwenhoven, 1991:11).

De bovenstaande definitie is, net als die van Akro-Consult/Seinpost, duidelijk toegespitst op de interactie tussen publieke en private actoren. Het proces van samenwerken staat centraal en niet de samenwerkingsconstructie. De term PPS wordt gebruikt om zowel de structuur van de samenwerking als het proces van samenwerking aan te duiden. De structuur is te zien als de juridische, financiële en/of organisatorische constructie die is bedacht om afspraken te formaliseren of vast te leggen. Het proces van samenwerking betreft de feitelijke interactie, dus de samenwerking als activiteit (Bult-Spiering, 2003:23-25). Dit laatste reflecteert het aandachtsveld van ons onderzoek. Het gaat om de procesvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om in een proces van publiek-private interactie afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en

het beheer van de buitenruimte. De invulling van deze voorwaarden is voor een deel afhankelijk van het gekozen samenwerkingsverband. In de inleidende paragraaf van de beschrijvende hoofdstukken is daarom ook aandacht voor de juridische en financiële samenwerkingsconstructie.

### 2.1.2 Motieven voor PPS

De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken die spelen in de hedendaagse samenleving vereist een aanpak die niet tot stand kan komen door een afzonderlijk beleid van specialistische eenheden. Publiek-private samenwerking wordt daarom gezien als het noodzakelijke instrument bij projecten met een multifunctioneel karakter (meervoudig ruimtegebruik bijvoorbeeld) en bij schaarste aan (investerings)middelen op de markt (Teisman/In 't Veld, 1992:109). In de eerste plaats wordt PPS vaak ingezet om de schaarste aan kapitaal te compenseren (budgettaire winst). Schaarste aan kennis bijvoorbeeld maakt dat er ook een aantal doelmatigheidsdoelstellingen aan PPS ten grondslag liggen. In het onderstaande gaan we nader in op de motieven voor PPS.

Het financieringstekort van de overheid wordt vaak genoemd als een belangrijk motief voor toepassing van PPS. PPS kan het (te) krappe overheidsbudget ontlasten en/of aanvullen, omdat er meer (privaat) geld voor investeringen beschikbaar komt (Schraven, 2000). Als dit het uitgangspunt is, spreekt men van 'financieel-economische motieven'. Een tweede type duidt Kouwenhoven (1991) aan als 'bestuurlijk-strategische motieven'. In het onderstaande wordt nader ingegaan op beide typen motieven.

De voornaamste overwegingen die aan PPS ten grondslag kunnen liggen, zijn verbreding van de financiële basis (bundeling van financiële middelen van publieke en private partijen), spreiding van risico's en bundeling van kennis (bijvoorbeeld procedurekennis van de overheid en marktkennis van private partijen) (Bruil et al., 2004:335). De beperkte financiële ruimte aan overheidszijde, voor het plegen van investeringen, is een belangrijk financieel-economisch motief voor toepassing van PPS. De motieven van private partijen voor participatie in een PPS blijken vooral samen te hangen met de verwachte winst en de mogelijkheden van risicospreiding. Publiek en privaat nemen beiden de risico's van het project voor hun rekening (Kouwenhoven, 1991:73).

Er bestaan tevens meer fundamentele motieven voor toepassing van PPS, de zogenaamde bestuurlijk-strategische motieven. Het motto 'minder overheid, meer markt' vindt zijn oorsprong in de loop van de jaren '80 van de vorige eeuw en hangt samen met de heroriëntering binnen de overheid. Daarbij gaat het vooral om een meer doelmatiger en doeltreffender functioneren van het overheidsapparaat, om bedrijfsmatiger te werk gaan. Markt- en klantgerichtheid zijn belangrijke begrippen en toepassing van PPS kan daar een bijdrage aan leveren. We spreken dan van bestuurlijk-strategische motieven. Bij PPS kan de overheid bijvoorbeeld gebruik maken van specifiek in de private sector aanwezige marktkennis. Door private kennis, ervaring en creativiteit te benutten bij het ontwerp, de realisatie en exploitatie kunnen kwalitatief hoogwaardiger oplossingen gerealiseerd worden. Zodoende kan beter ingespeeld worden op de wensen van gebruikers (Schraven, 2000). Van een private partij mag tevens een verhoogde mate van kostenbewustzijn verwacht worden, wat de efficiency (doeltreffendheid) van projecten ten goede kan komen. Ten opzichte van de traditionele manier van werken – de overheid bepaalt, betaalt en doet alles zelf – kan PPS meerwaarde scheppen. De samenwerking tussen publieke en private actoren zou uiteindelijk moeten leiden tot extra opbrengsten die zonder PPS niet tot stand zouden zijn gekomen. De extra opbrengsten worden vaak verwoord in termen van win-situaties en meerwaarde (Klijn, 2006:11). In de publicatie van het ORI (1991) wordt de meerwaarde van PPS geschetst aan de hand van de begrippen kwaliteit, samenhang, synergie en verevening. De veronderstelling is dat de toepassing van PPS betekent dat een hogere kwaliteit tot stand komt dan zonder PPS mogelijk zou zijn.

Bouwend Nederland ziet de potentiële meerwaarde van PPS in vijf verschillende dimensies:

- Optimalisatie van kwaliteit door het in samenhang benutten van kennis en creativiteit van overheid (publiek) en bedrijven (privaat);

- Optimalisatie van efficiëntie. De combinatie van kennis en creativiteit levert winst op door in de ontwerpfase al rekening te houden met (mogelijke) efficiëntievoordelen bij de realisatie;
- Risico-overdracht aan de partijen die het beste met het betreffende risico om kunnen gaan. Een private partij zal bijvoorbeeld instaan voor (een deel van) de marktrisico's;
- Verbreding van opbrengsten door private partijen al in de planvorming te betrekken, om zodoende een hogere opbrengst te bereiken;
- Vergroten van het draagvlak. Door als publieke partijen samen te werken met private partijen, kan het vertrouwen in succes en daarmee het draagvlak bij beslissers worden vergroot (2005:35).

Resumerend kan gesteld worden dat een PPS gericht is op het bereiken van synergie/meerwaarde. Door publieke en private (markt)kennis met elkaar te combineren wordt gestreefd naar kwalitatief hoogwaardiger (innovatieve) oplossingen, die tegemoet komen aan de wensen van de (eind)gebruikers.

### 2.1.3 Publiek en private waarden

Een PPS heeft alleen een kans van slagen wanneer alle partijen verwachten dat hun centrale doelstellingen worden gewaarborgd. Dit kan soms problematisch zijn; waardeconflicten ontstaan als gevolg van botsende publieke en private benaderingen. Jacobs (1992) gaat zelfs nog verder door te stellen dat publiek en privaat twee fundamenteel verschillende ethische stelsels zijn en daardoor niet of nauwelijks verenigbaar. Als Jacobs gelijk heeft, dan zou PPS niet mogelijk zijn. Dit gaat wat ver, maar er zijn wel degelijk verschillen in waarden. In de loop der jaren zijn de grenzen tussen publiek en privaat aan vervaging onderhevig geweest, maar het idee van twee verschillende invalshoeken blijft overeind. Lane (1994) onderscheid twee benaderingen (zie tabel 2.1).

<b>Bedrijfskundige benadering</b>	<b>Bestuurskundige benadering</b>
Efficiëntie	Behoorlijkheid
Effectiviteit	Rechtmatigheid
Resultaten	Regels
Aanpassing	Anticipatie
Leiderschap	Verantwoording
Innovatie	Zorgvuldigheid
Geheimhouding	Openbaarheid
Winst	Algemeen belang

Tabel 2.1: Verschillen in waarden tussen bedrijf en overheid.

Bron: Bewerkt, gebaseerd op Bovens, 1996:159.

Bij de bedrijfskundige benadering draait het om de uitkomsten, het bereiken van de doelen tegen zo laag mogelijke kosten. Efficiëntie en effectiviteit zijn het streven en flexibiliteit, innovatie en winstgevendheid staan hoog in het vaandel. Binnen de bestuurskundige benadering staan de beginselen van behoorlijk bestuur en andere rechtsstatelijke waarden voorop. Handelen dient altijd het algemeen belang te behartigen en moet dienstbaar zijn aan de publieke zaak. Stabiliteit, rechtvaardigheid en voorspelbaarheid van regels en procedures staat centraal (Bovens, 1996:159). Om een PPS succesvol te laten verlopen is het van belang om met beide sets van waarden rekening te houden. Het is zaak een balans te vinden met aandacht voor ieders doelstellingen. Een PPS moet zo ingericht worden dat het de twee waardepatronen combineert.

Samenwerking impliceert per definitie complexiteit, belangenverstrengeling en versplintering van kennis. Partijen hebben te maken met gefragmenteerde publieke en private waarden, ambities en verlangens en er is sprake van meerdere gebruiksmotieven. Dit maakt het lastig om te komen tot meervoudig ruimtegebruik. Meer dan eens stellen de diverse partijen het eigenbelang voorop. In een PPS zijn het overheidsinstanties, private partijen en eventueel maatschappelijke organisaties die samen het ruimtelijke beleid moeten bepalen. De machts-



verhoudingen liggen echter scheef en neigen meer naar competitie dan naar samenwerking. Organisaties zien wel dat samenwerking nodig is, maar men ziet tevens dat samenwerking moet worden aangegaan met organisaties waarmee ook geconcurrereerd wordt (Teisman, 2001).

#### **2.1.4 Ontwikkelingen die aanzetten tot PPS**

De laatste jaren heeft publiek-private samenwerking een opmars gemaakt door de bewustwording dat actoren op elkaar zijn aangewezen om de middelen te verkrijgen die zij nodig hebben voor realisatie van hun doeleinden. Beleid komt tot stand in onderling hecht verweven netwerken, waarin actoren sterk afhankelijk van elkaar zijn (Klijn, 1996:16). Het bestaan van interdependentie, of wederzijdse afhankelijkheid, wordt veelal in verband gebracht met de turbulentie en complexiteit van de omgeving waarin organisaties opereren<sup>1</sup>. *“Overheden constateren dat zij spelers zijn geworden tussen anderen. De term governance wordt gebanteerd om de verschuiving te typeren van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendende die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels [...]. Steeds vormt de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid de basisverklaring voor netwerkvorming en de noodzaak om tot vormen van netwerkmanagement te komen”* (Teisman, 2005:82). En: *“Sturing van beleid op grond van eenrichtingsverkeer van de overheid naar de maatschappij verandert naar sturing van beleid uitgevoerd door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties”* (Edelenbos et al., 2006:9). Ook bij stedelijke gebiedsontwikkeling heeft de overheid niet meer het vanzelfsprekende monopolie. De overheid moet haar monopolie opgeven en allerlei coproducties met marktpartijen aangaan. De doelstellingen voor een gebied kunnen niet meer eenzijdig en uitputtend tot in detail worden voorgeschreven. De uitkomst moet het resultaat zijn van een proces waar alle partijen hun kennis en deskundigheid inbrengen, bijvoorbeeld in een PPS. De complexiteit van vraagstukken dwingt partijen om samen te werken. Deze samenwerking wordt gekenmerkt door onzekerheid. Koppenjan en Klijn (2006:6-7) onderscheiden drie vormen van onzekerheid; ‘substantive uncertainty’, ‘strategic uncertainty’ en ‘institutional uncertainty’. ‘Substantive uncertainty’ gaat over de beschikbaarheid van informatie. Relevante kennis en informatie is vaak niet (op tijd) beschikbaar. Daarnaast wordt informatie betreffende problemen en/of oplossingen verschillend geïnterpreteerd. Partijen hebben verschillende referentiekaders en percepties, waardoor het procesverloop onzeker wordt. ‘Strategic uncertainty’ wil zeggen dat partijen strategische keuzes maken op basis van de eigen unieke percepties. Andere partijen in het proces (h)erkennen deze percepties niet, waardoor een grote verscheidenheid aan strategieën kan ontstaan. Partijen proberen te anticiperen op het strategisch handelen van de ander. Het gevolg is dat het lastig wordt om te voorspellen welke strategieën partijen zullen volgen, dit draagt bij aan de karakteristieke onzekerheid in processen. ‘Institutional uncertainty’ komt voort uit de verschillende institutionele achtergronden. Bij publiek-private samenwerking zorgen verschillen tussen het publieke en private domein voor ‘institutional uncertainty’.

Onze redenering is dat PPS een antwoord vormt op de geschetste onzekerheden. Om wederzijds bevredigende uitkomsten te bereiken, moeten (publieke en private) actoren samenwerken. Het oplossen van problemen en besluitvorming daarover vindt immers plaats in een netwerk van afhankelijkheden met daarin een veelheid aan (contrasterende) publieke en private belangen, doelstellingen en interesses. Om met onzekerheid om te gaan moet in een proces van samenwerking tussen publieke en private partijen gezocht worden naar een gedeelde probleemdefinitie en mogelijke oplossingsrichtingen. De zoektocht naar de omgang met onzekerheid kan worden vormgegeven in een PPS.

## **2.2 Meervoudig ruimtegebruik**

In de publicatie ‘Meervoudig Ruimtegebruik. Kansen en belemmeringen’ (2001) van Habiforum is te lezen dat de druk op de ruimte in Nederland steeds groter wordt. Verwacht wordt dat die druk door economische groei en bevolkingsaanwas alleen maar zal toenemen. De diversiteit aan

ruimteclaims is groeiende én veeleisend; de ruimte in Nederland wordt daardoor schaars. De Nederlandse burgers willen een land met een bloeiende economie, vitale steden, een leefbaar platteland, een duurzaam en gezond milieu, een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit en een goede bereikbaarheid. Meervoudig ruimtegebruik biedt hier kansen; de ruimte moet slim en efficiënt gebruikt worden, conform de Vijfde Nota Ruimte. Het gaat om het intensiveren, combineren en transformeren van de ruimte. In de publicatie van Habiforum wordt verdedigd dat het bij meervoudig ruimtegebruik gaat om het doelmatiger benutten van de ruimte (zowel kwantitatief als kwalitatief). Monofunctionaliteit moet plaats maken voor multifunctionaliteit. Meervoudig ruimtegebruik kan gezien worden als eindpunt van een door efficiëntie en leefkwaliteit gedreven monofunctioneel denken dat haar grenzen bereikt heeft (Habiforum/RMNO, 2000:4).

Habiforum onderscheidt vier typen van meervoudig ruimtegebruik: intensivering, verweving, verticaal bouwen en verlenging van gebruiksduur van de ruimte. Bij intensivering is eigenlijk geen sprake van meervoudigheid, het gaat om doelmatiger ruimtegebruik door één functie. Bij verweving gaat het om integratie van meerdere functies, het kan bijvoorbeeld gaan om combinaties van wonen, werken en infrastructuur. Verticaal bouwen gaat over het benutten van ondergrondse en bovengrondse ruimte, dit wordt ook wel bouwen in 'de derde dimensie' genoemd. Een voorbeeld van verticaal bouwen is de ondertunneling van infrastructuur. In het kader van de vernieuwing van het Rotterdamse Centraal Station wordt de bestaande Weenatunnel bijvoorbeeld uitgebreid met twee rijstroken. Voetgangers, fietsers, trams en bestemmingsverkeer krijgen zo meer ruimte<sup>2</sup>. Deze vorm van meervoudig ruimtegebruik wordt als kansrijk gezien, zeker in combinatie met verweving. Verlenging van de gebruiksduur van ruimte kan zowel door intensivering als door verweving. Een voorbeeld is de parkeergarage van een kantorencomplex, die 's avonds benut wordt door bioscoopbezoekers. De parkeergarage wordt dan ook buiten kantooruren gebruikt, wat een verlenging van de gebruiksduur betekent. In het kader van meervoudig ruimtegebruik wordt wel gesproken in termen van synchroniciteit of polychroniciteit, waarbij verschillende activiteiten door elkaar heen plaatsvinden binnen één ruimte (Habiforum/RMNO, 2000:4).

Bij meervoudig ruimtegebruik gaat het vooral om de combinatie van functies. Er zijn tal van functies en combinaties mogelijk. In de studies van Habiforum worden een aantal hoofdfuncties onderscheiden. Het gaat om wonen, werken, voorzieningen, verplaatsen (infrastructuur), recreëren, natuur, landschap en cultuurhistorie, agrarische productie en waterbeheer.

### **2.3 PPS om te komen tot meervoudig ruimtegebruik**

In de ruimtelijke realiteit is sprake van een veelheid aan actoren die allen beschikken over middelen om een deel van het eigenbelang door te drukken. Bovenal beschikken zij over middelen om de ambities van anderen te frustreren. Veel van de ruimte in Nederland is al in gebruik en er liggen claims voor nieuw en additioneel gebruik (De Bruijn, 2002:14-15). In paragraaf 2.2 werd al betoogd dat de druk op de ruimte in Nederland steeds groter wordt en dat die druk alleen maar zal toenemen. Er zullen nieuwe ruimteclaims worden gelegd op bestaand ruimtegebruik en juist dat daagt uit tot meervoudig ruimtegebruik. Het toevoegen van nieuwe functionaliteit vereist afstemming met bestaande functies en met partijen die eigenaar zijn of belang hebben bij de bestaande functionaliteit. De geschetste ruimtelijke ontwikkelingsopdracht vereist coproductie, PPS en veelstemmige representatie van maatschappelijke voorkeuren (De Bruijn, 2002:16). Ruimtelijk ordenen is een activiteit geworden van burgers, bedrijven en overheden. Uit deze pluraliteit ontstaat kwaliteit en daarbij lijkt het per definitie te gaan om meervoudig ruimtegebruik (Habiforum/RMNO, 2000:8). Om vorm te geven aan de geschetste pluraliteit kan een PPS uitkomsten bieden. Een PPS biedt mogelijkheden om de noodzakelijke samenhang te creëren.

Bij gebiedsontwikkeling zijn twee hoofdvormen van publiek-private samenwerking te onderscheiden. In de eerste plaats PPS op contractbasis; kortlopende samenwerkingsverbanden waarbij een gebied fasegewijs wordt ontwikkeld. De tweede hoofdvorm is samenwerking in rechtspersoonverband. Daarbij gaat een gemeente over een langere termijn samenwerking met marktpartijen in een ontwikkelingsmaatschappij aan (Bruil et al., 2004: 335). In zo een maatschappij kunnen gezamenlijke belangen gaan afwijken van de belangen van de afzonderlijke partijen. Een ontwikkelingsmaatschappij heeft vaak de juridische vorm van de Besloten Vennootschap (BV). Deze vorm leent zich goed voor PPS bij gebiedsontwikkeling (Daamen, 2005:60).

## **2.4 De ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte**

De samenhang tussen ruimtelijke kwaliteit en beheer is eenvoudig te duiden. Ruimtelijke kwaliteit kan niet gehandhaafd worden zonder een beheerniveau dat aansluit op het gerealiseerde kwaliteitsniveau. Om de voordelen van PPS ook bij het beheer van de buitenruimte te benutten, en niet alleen bij de realisering van ruimtelijke kwaliteit, gaan overheden meer intensief samenwerken met bewoners, bedrijfsleven en andere belanghebbenden. CROW (2001) spreekt in dit verband van ondernemend beheer; overheden die het beheer van de buitenruimte samen met private partijen doen. Bij ondernemend beheer gaat het om een meer marktgerichte benadering van beheer. De overheid krijgt nieuwe beheerpartners, daarbij valt te denken aan projectontwikkelaars en wooncorporaties. Gebruikers (burgers en/of ondernemers) gaan steeds actiever participeren, zowel in denken als in doen. Ondernemend beheer moet uiteindelijk mogelijkheden bieden voor een kwalitatief hoogwaardig en financieel verantwoorde aanpak van de beheercomponent van de buitenruimte. In paragraaf 2.4.1 is een poging gedaan om de kern te vatten van de discussies omtrent ruimtelijke kwaliteit, in paragraaf 2.4.2 wordt aandacht besteedt aan het begrip ‘ondernemend beheer’. Beheer is de constante ontwikkeling en zorg gericht op het zo doelmatig en doeltreffend mogelijk waarborgen van de integrale (ruimtelijke) kwaliteit van de buitenruimte (CROW, 2002:55). Beheer en kwaliteit hangen dus met elkaar samen, dat verklaart de aandacht voor beide. Zonder aandacht voor de kwaliteitsdefinitie kan er geen maatstaf worden bepaald voor het beheer. De eisen die aan de ruimtelijke kwaliteit gesteld worden hebben consequenties voor de manier van beheren.

### **2.4.1 Ruimtelijke kwaliteit**

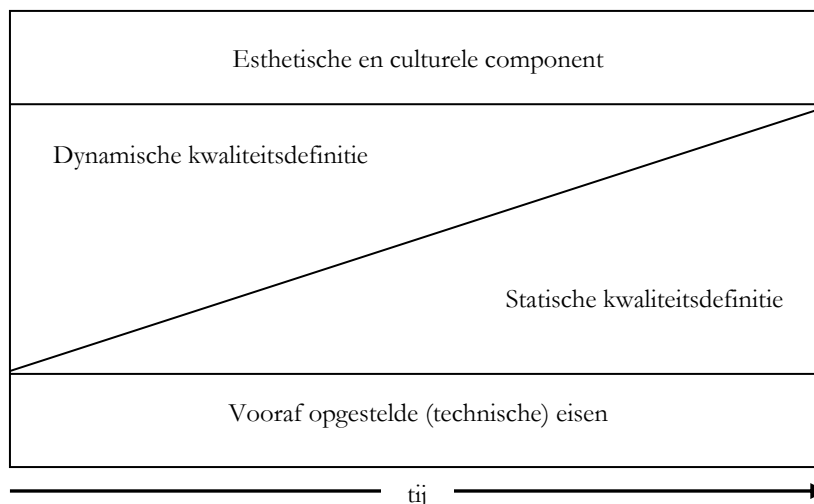
Bij stedelijke gebiedsontwikkeling speelt het kwaliteitsvraagstuk een belangrijke rol. Er zijn verschillende kwaliteitspercepties en uiteenlopende kwaliteitseisen als gevolg van een groot aantal betrokken partijen met verschillende belangen, doelen en middelen (Bruil et al., 2004:157). Het minimumniveau dat als kwalitatief aanvaardbaar wordt beoordeeld, is de afgelopen decennia steeds sneller gestegen (Daamen, 2005:69). Het doel van deze paragraaf is inzicht te bieden in de betekenis die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven.

#### **2.4.1.1 De zoektocht naar de betekenis van ruimtelijke kwaliteit**

Eind jaren '80 van de vorige eeuw is het begrip ruimtelijke kwaliteit een centrale doelstelling geworden van het ruimtelijke beleid op (rijks)overheidsniveau. Sindsdien is er veel discussie geweest over de invulling, operationalisering en instrumentering van het begrip. De voornaamste conclusie is dat het niet mogelijk blijkt om precies aan te geven wat ruimtelijke kwaliteit is (Bruil et al., 2004:158). In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001:4) daarover de volgende kanttekening: *“Kwaliteit is moeilijker te definiëren en te meten dan kwantiteit. Kwaliteit is subjectiever. Mensen ondergaan en waarderen de ruimte en het gebruik daarvan ieder op hun eigen manier. Die waardering verandert in de loop van de tijd”*. Ruimtelijke kwaliteit is in belangrijke mate een subjectief en dynamisch begrip. Per gebiedstype loopt het aantal verschillende kwaliteitspercepties en kwaliteitseisen sterk uiteen. In een multifunctionele binnenstad zullen de contrasten in belangen, doelen en middelen groter zijn dan in monofunctionele woongebieden of bedrijventerreinen (Daamen, 2005:172).

In een publicatie van Habiforum wordt de volgende definitie van ruimtelijke kwaliteit gegeven: “*Ruimtelijke kwaliteit is de mate waarin een ruimtelijk plan (functies, ordening, inbedding, inrichting, vormgeving, beheer) waarde toevoegt (gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde) voor belangen en belanghebbenden (economische, sociale, ecologische en culturele belangen).*” Maar, zoals uit het bovenstaande is gebleken kan geen sluitende definitie van het begrip ruimtelijke kwaliteit worden gegeven. De discussies die hiertoe gevoerd zijn, hebben wel geleid tot consensus over een aantal waarnemingen:

- Een scherpe definitie van ruimtelijke kwaliteit ontbreekt;
- Ruimtelijke kwaliteit is een gebiedsgericht begrip;
- Voor elk gebied geldt een andere invulling van kwaliteit;
- Per situatie moeten de betrokken partijen samen tot overeenstemming komen over de concretisering van ruimtelijke kwaliteit (Bruil et al., 2004:162).



Figuur 2.2: Verschillende componenten van ruimtelijke kwaliteit.  
Bron: Talstra, 2003.

De laatste jaren is gebleken dat vooral de meest brede en abstracte benaderingen van ruimtelijke kwaliteit houdbaar zijn, waarin iedere nadere specificatie van kwaliteit te vatten is. Figuur 2.2 toont de verschillende componenten van ruimtelijke kwaliteit. In een dynamische kwaliteitsdefinitie wordt ruimtelijke kwaliteit, gedurende het proces, in overleg tussen partijen gedefinieerd. Kwaliteit wordt dan niet van tevoren vastgelegd. Het gaat bijvoorbeeld om de culturele en esthetische componenten van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is zodoende het resultaat van de visie van de deelnemers in het proces. Dit wijkt af van de statische kwaliteitsdefinitie, waarin statisch aangeeft dat de kwaliteit vooraf kan worden uitgedrukt en vastgelegd in verschillende expliciete kwaliteitseisen. Ruimtelijke kwaliteit is dan gelijk aan de mate waarin wordt voldaan aan de vooraf gestelde eisen (Talstra, 2003). Bij stedelijke gebiedsontwikkeling is zowel de statische als de dynamische definitie van kwaliteit aan de orde; ze zijn complementair. Doordat partijen wederzijds afhankelijkheid van elkaar zijn, kan geen enkele partij de kwaliteit eenzijdig vastleggen. Aan het begin van een proces is de ruimtelijke kwaliteit in abstracte begrippen omschreven en slechts enkele aspecten staan vast in operationele eisen (technische eisen van overheidszijde bijvoorbeeld). Gedurende het proces komen steeds meer aspecten vast te liggen. De dynamische kwaliteitsdefinitie gaat dan over in een statische definitie (Bruil et al., 2004:163).

#### 2.4.1.2 Kwaliteit van de buitenruimte

Wanneer gekeken wordt naar de kwaliteit van de buitenruimte, dan wordt aan het begrip kwaliteit een brede betekenis toegekend. Er is niet alleen aandacht voor de technische staat, maar

bijvoorbeeld ook voor beeldkwaliteit, verkeersveiligheid, functionaliteit, betrokkenheid van gebruikers, sociale veiligheid, ecologische waarde, netheid en onderhoudbaarheid (CROW, 2002:10). Beheer levert daarnaast steeds sterker een bijdrage aan andere beleidsdoelstellingen als leefbaarheid en veiligheid. Ten aanzien van de kwaliteit van de buitenruimte onderscheidt CROW (2002:20) vier soorten kwaliteit:

1. Technische kwaliteit: duurzaamheid, onderhoudbaarheid en technische veiligheid.
2. Functionele kwaliteit: de buitenruimte voldoet beter aan de gebruikseisen.
3. Maatschappelijke kwaliteit: gebruikers voelen zich veiliger en meer betrokken bij de buitenruimte.
4. Stabiliteit van de kwaliteit: een continu basiskwaliteitsniveau (schoon, heel en veilig).

### **2.4.2 Ondernemend beheer<sup>3</sup>**

De buitenruimte is een complex en uiterst gevarieerd gebied dat zich uitstrekt buiten de directe woon- en werkplek. Als beheerder van deze publieke buitenruimte vangt de overheid veel signalen op van burgers die meer eisen stellen aan hun omgeving; er bestaat een veelheid aan wensen en belangen. *“Meer dan vroeger ondergaat de samenleving de gevolgen van haar eigen pluriformiteit, terwijl de verschillende geledingen daaruit hebben geleerd voor hun al dan niet individuele belangen op te komen”* (CROW, 2001:9). Voor de buitenruimte worden tegenwoordig hogere eisen gesteld aan de kwaliteit. De veranderende eisen betekenen dat de overheid hogere prestaties moet leveren – daar ligt vaak de kern van de problematiek. Enerzijds wil de beherende overheid de prestaties wel leveren, maar anderzijds kan zij niet verder springen dan haar polsstok lang (of budget groot) is. Het accent ligt niet langer alleen op het technische onderhoud van allerlei elementen in de buitenruimte, zoals wegen en straten, straatverlichting en –meubilair en groenvoorzieningen. Steeds meer aandacht gaat uit naar de totale beleving van een gebied. Het moet er fysiek aantrekkelijk en verzorgd uitzien en de mensen (gebruikers) moeten zich er prettig voelen. Om dit alles te realiseren schakelt de overheid de gebruikers van een gebied in, dit kan organisatorische en financiële voordelen opleveren. Het ondernemerschap dringt volgens het CROW steeds meer door in het beheer. Dit wordt geïllustreerd door een aantal waar te nemen ontwikkelingen:

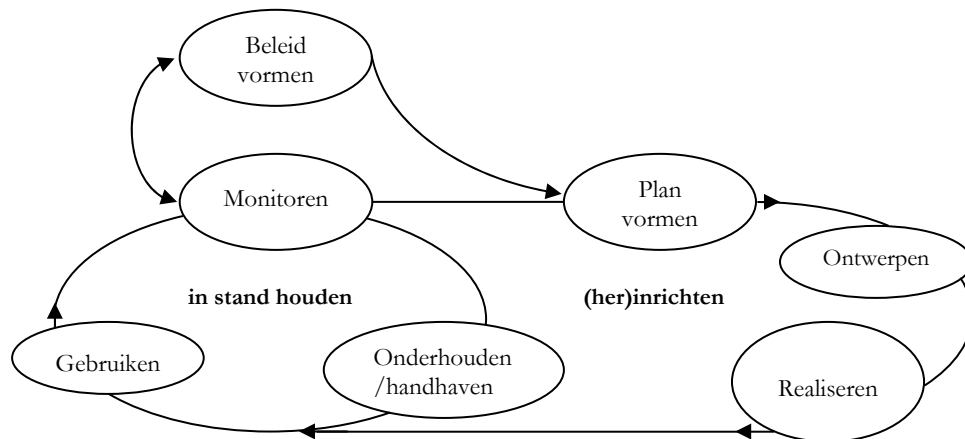
- de overheid trekt zich steeds meer terug, terwijl de private sector meer betrokken wordt bij de uitvoering;
- de gebruiker betaalt mee;
- de gebruiker denkt mee en doet mee.

Er wordt gezocht naar heldere en haalbare alternatieve vormen voor organisatie en bekostiging van het beheer van de buitenruimte. Daarbij gaat het om uitbesteden of samenwerken met private partijen en vormen van bekostiging waarbij een directe relatie ligt tussen de prestatie en de bijdrage van de gebruikers (betrokkenheid). Er wordt dus afgeweken van de traditionele benadering, waar veel taken op het gebied van beheer en onderhoud van de buitenruimte door de overheid zelf worden uitgevoerd. De private betrokkenheid bij de uitvoering neemt toe. Dit kan bijdragen aan een hogere kwaliteit en/of lagere kosten, maar private inbreng betekent ook risico's voor de private sector. In tegenstelling tot de overheid brengen marktpartijen deze risico's wel in rekening. Ondernemend beheer, met meer private inbreng, lijkt hierdoor duurder, maar het feit dat private partijen de 'tucht van de markt' ondervinden zal naar verwachting toch vaak leiden tot besparingen. Daarnaast betekent meer private inbreng ook minder zeggenschap voor de overheid. Bij het toedelen van taken aan de private sector moet de overheid zodoende een lastige afweging maken tussen zeggenschap en besparingen.

#### **2.4.2.1 Beheren als een continu proces**

In algemene zin is er sprake van goed beheer als de buitenruimte goed functioneert. Het gaat dan niet alleen om de technische staat van de voorzieningen, maar ook om het functioneren van de buitenruimte als geheel en om de wijze waarop deze wordt beleefd en gebruikt. Beheer is dus ook

het tijdig aanpassen van de buitenruimte via herprofilering of herinrichting. De regulering en handhaving van het (gewenste) gebruik vallen ook binnen de definitie van beheer. Bij nieuwe aanleg of herinrichting van de buitenruimte worden tal van beslissingen genomen die het latere beheer kunnen beïnvloeden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de materiaalkeuze. Om deze reden begint het beheer al in een vroeg stadium van de beheercyclus. Het is van belang dat de beherende partij reeds bij de planvorming zijn mening geeft. In deze visie zijn er gedurende de hele levenscyclus van de buitenruimte beheertaken te vervullen (zie figuur 2.3).



Figuur 2.3: Beheercyclus.  
Bron: CROW, 2002:11.

In de figuur zijn twee lussen of 'loops' te onderscheiden. De linker lus gaat over het in stand houden van de buitenruimte en de rechter lus gaat over het (her)inrichten van de buitenruimte. Argyris (2004) maakt voor leerprocessen binnen organisaties een onderscheid tussen 'single loop learning' en 'double loop learning'. Deze concepten zijn van toepassing op figuur 2.3. Bij het principe van single loop learning worden geen ingrijpende veranderingen aangebracht. Dat zien we terug in de linker lus, die het in stand houden van de buitenruimte visualiseert. Via onderhoud wordt geprobeerd om de bestaande situatie te handhaven. Constant wordt geprobeerd om te voldoen aan de eisen (normen) die gesteld worden aan de buitenruimte. Bij single loop learning wordt er van uit gegaan dat die eisen niet aan verandering onderhevig zijn en eventuele verbeteringen vinden plaats in kleine stapjes. De eisen van gebruikers veranderen echter voortdurend, daarom is een tweede 'loop' toegevoegd aan het model. Als de veranderende eisen die aan de buitenruimte worden gesteld bekend zijn, dan zal de buitenruimte na verloop van tijd heringericht moeten worden. Het gaat dan niet langer om het verbeteren en optimaliseren van (het beheer van) de bestaande buitenruimte, maar om innoveren in de vorm van herinrichting. Als de buitenruimte heringericht is, moet het beheer daar vervolgens weer op worden afgestemd. Dit innoveren is te beschouwen als double loop learning.

#### 2.4.2.2 Ondernemend beheer als trend

*"Ondernemend beheer is een nieuwe term, maar in de praktijk wordt al volop aan ondernemend beheer gedaan"* (CROW, 2002:22). Voor allerlei onderdelen van de buitenruimte wordt gezocht naar samenwerking tussen publieke en private partijen. Een hoogwaardige kwaliteit van de buitenruimte staat voor alle groepen voorop, dus zowel voor de gebruikers, de overheden als de private partijen en de nieuwe beheerpartners zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties. Hoogwaardige kwaliteit, maar wel vanuit verschillende belangen. Burgers wonen bijvoorbeeld graag in een mooie en veilige omgeving en ondernemers willen imago en status bereiken door een mooie omgeving rond hun kantoor of bedrijf.

Onder private vastgoedinvesteerders (beleggers en projectontwikkelaars) neemt de belangstelling voor het beheeren van de buitenruimte steeds meer toe. Een voorname reden is dat

zij direct baat hebben bij een kwalitatief goede omgeving, waardoor de waarde van hun vastgoed toeneemt of voor langere tijd wordt gegarandeerd. Dat geldt niet alleen voor bedrijfspanden, maar ook voor woningen. Kortom, er is wederzijdse interesse voor en wederzijds belang bij de beheertaak van de buitenruimte. Een exclusieve rol voor de overheid is daardoor niet meer vanzelfsprekend. Maar, de buitenruimte is van oudsher een verantwoordelijkheid van de publieke sector. Overheden zullen daarom altijd inspraak willen hebben in de staat en kwaliteit ervan (Daamen, 2005:30). De gemeente is ‘eigenaar’ van de buitenruimte, als er iets gebeurt met die buitenruimte of iemand breekt bijvoorbeeld zijn been over een scheef liggende stoeptegels, dan valt dat onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Zij is te allen tijde juridisch aansprakelijk. Gemeenten hebben daarom moeite om (een deel van) hun taak als beheerder uit te besteden of zelfs in zijn geheel af te stoten.

## 2.5 Procesmanagement

Coproductie tussen overheid en markt vereist een precieze balans van opvattingen. Er moet aandacht zijn voor alle, zowel publieke als private, belangen. Procesmanagement gaat uit van dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van veel verschillende partijen, die elkaar bijvoorbeeld in een PPS tegenkomen. Publiek-private samenwerking is geen vorm van procesmanagement, maar procesmanagement is een instrument dat ingezet kan worden om sturing te geven aan een PPS. Dit vereist een omgevingsgerichte aanpak door alle belanghebbenden tijdig te laten participeren op basis van een open dialoog. Deze interactie draagt bij aan het helder krijgen van de probleemstelling en het kiezen en uitwerken van oplossingen. Daarbij is het kennen van alle belangen cruciaal – het te snel aangeven van oplossingen moet dus vermeden worden. Gebeurt dit niet dan kan de indruk gewekt worden dat andere belangen, die niet behartigd worden bij de gekozen oplossingsrichting, niet serieus worden genomen. De gekozen oplossing kan afwijken van de oplossing die de initiator in het begin van het proces voor ogen had (Edelenbos, 2000:13). Het proces verloopt van variëteit naar selectie; alvorens een oplossing gekozen wordt moeten eerst alle belangen bekend zijn.

*“Government, business and civil society in our contemporary network society are increasingly faced with long-standing controversies over complex societal problems”* (Koppenjan & Klijn, 2004:1). Deze problemen worden in de literatuur vaak gekarakteriseerd in termen van ‘unstructured’, ‘untamed’, ‘intractable’ en ‘wicked’ (Radford, 1977; Mason en Mitroff, 1981; Hisschemöller en Hoppe; 1996). Ongestructureerde problemen manifesteren zich in het gegeven dat de betrokken partijen het niet eens zijn over zowel de oplossing als de aard van het probleem. Een tweede kenmerk van deze problemen is dat ze voorbijgaan aan organisatiegrenzen en de traditionele grenzen tussen de private en publieke sector (Koppenjan & Klijn, 2004:1). Het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte zijn voorbeelden van complexe, ongestructureerde problemen. Het vinden van oplossingen is een proces dat moet worden georganiseerd, nieuwe expertise – zoals procesmanagement – vindt daarin een plaats (Bruil et al., 2004:43). Ook volgens Peek & Wigmans (2001) hangen integrale gebiedsontwikkeling en procesmanagement met elkaar samen. Zij beschouwen procesmanagement als een sturingsinstrument dat geschikt is om complexe ontwikkelingen te sturen, vooral in omstandigheden waarbij sprake is van onduidelijke einddoelen en waarbij publieke en private partijen samenwerken. Zij vinden procesmanagement het geëigende instrument om stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen.

De Bruijn et al. (2002) zien procesmanagement ook als een antwoord op de toenemende complexiteit van onder andere besluitvormingsprocessen. De nadruk wordt gelegd op de procesvoorwaarden die er toe leiden dat er sprake is van consensus of commitment tussen de betrokken (publieke en private) partijen. In het proces produceren de actoren inhoud. Bij inhoud gaat het in dit geval om het maken van afspraken over de kwaliteit en het beheer van de

buitenruimte. Om deze afspraken te maken moet het proces voldoen aan een viertal procesvoorwaarden, daarover meer in de volgende paragrafen.

### **2.5.1 Openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud<sup>4</sup>**

In het boek van De Bruijn et al. (2002) staan vier centrale eisen beschreven waaraan een procesontwerp moet voldoen. Een goed proces moet een *open* proces zijn, waarin de *core values* van partijen worden beschermd. Daarnaast moet het proces voldoende prikkels voor *vaart* kennen en voldoende garanties bieden voor de *inhoudelijke kwaliteit* van de resultaten. Voor het doen van ons onderzoek hebben wij deze ontwerpprincipes geïnterpreteerd als procesvoorwaarden. Een goed proces is zodoende gebaseerd op de procesvoorwaarden openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud.

#### **2.5.1.1 Openheid**

Het uitgangspunt van procesmanagement is dat alle relevante partijen zoveel mogelijk betrokken moeten worden bij de besluitvorming. Partijen moeten in de gelegenheid gesteld worden om de besluitvorming mede richting te geven en kunnen dus aangeven wat de voor hen interessante agendapunten zijn. Een proces moet zo vormgegeven zijn dat alle belanghebbenden of onderwerpen, ook die daar op het eerste gezicht niet in passen, aan bod kunnen komen (Edelenbos, 2000:40). Logischerwijs is het aantal partijen en kwesties dat in een proces aan de orde kan komen niet oneindig. Er zit een zekere spanning tussen het element van openheid en de noodzaak van beheersing. Om een open en eerlijk proces te garanderen moet het proces transparant zijn. De betrokken partijen moeten er zeker van zijn dat hun belangen gewaarborgd blijven en dat het proces integer is. Tevens is het van belang om voorafgaand aan het proces zo min mogelijk inhoudelijke keuzen te maken. Gebeurt dit wel, dan is het niet ondenkbaar dat partijen de indruk krijgen dat zij worden ingekapseld in een besluitvormingsproces en dat het te nemen besluit eigenlijk al vaststaat. Het proces wordt dan alleen gebruikt om de uitkomsten te legitimeren. Edelenbos (2000:40-41) maakt onderscheid tussen drie vormen van openheid:

1. Inhoudelijke openheid: ruimte om tijdens het proces de agenda (ideeën, problemen, oplossingen, et cetera) te bepalen en/of aan te passen. Er wordt rekening gehouden met de opvattingen van alle partijen.
2. Procesmatige openheid: deelname aan een proces moet voor alle partijen mogelijk zijn, ook voor partijen die beschikken over hindermacht. Tevens wordt de transparantie van een proces onder deze vorm van openheid geschaard. Een proces is transparant als de opzet van het proces, en de stappen die daartoe worden gezet, duidelijk zijn. Tenslotte is een proces open wanneer relevante informatie voor alle partijen toegankelijk is.
3. Actor-openheid: *“de mate van ontvankelijkheid van actoren”* (Edelenbos, 2000:41). Partijen zijn open als zij nieuwe opvattingen, perspectieven en belangen (h)erkennen. Deze moeten in ieder geval niet direct afgestoten worden.

#### **2.5.1.2 Bescherming van core values**

Het gevaar van openheid is dat partijen in onvoldoende mate hun eigenbelangen kunnen realiseren, omdat rekening gehouden moet worden met de belangen van alle partijen. Partijen die zich committeren aan een proces moeten daarom voldoende bescherming van de eigen core values krijgen. Core values raken de essentie van de organisatie en overstijgen het belang van één kwestie waarover besluitvorming plaatsvindt. Hierbij valt te denken aan de waarden uit tabel 2.1. De kernwaarden van de participerende partijen mogen dus niet aangetast worden, wat de uitkomst van het proces ook mag zijn.

Edelenbos (2000:41) spreekt in termen van gelijkwaardigheid en dominantie. Daarbij gaat het erom dat de inbreng van alle partijen van gelijke waarde moet zijn voor het proces. Alle partijen zijn in eerste aanleg gelijk en bepaalde partijen of inhoudelijke agendapunten worden niet



belangrijker gevonden dan andere. Met andere woorden, van dominantie (van partijen of belangen) mag geen sprake zijn.

### **2.5.1.3 Voortgang**

Een open besluitvorming, waarbij de core values van de partijen worden beschermd, kan erg tijdrovend zijn en leiden tot stroperige processen. Een derde noodzaak is daarom dat een proces voldoende vaart en voortgang moet kennen. Een proces wat geen voortgang kent, is weinig aantrekkelijk. Om tot een resultaat te komen is coöperatief en gedisciplineerd gedrag een vereiste. Een belangrijke prikkel hiertoe is het vooruitzicht op 'winst'; partijen moeten voldoende mogelijkheden hebben om hun eigen belangen te realiseren. Het bieden van ruimte voor (beïnvloeding van) besluitvorming in de toekomst is hiertoe belangrijk. Wanneer een partij haar belang gerealiseerd ziet, is er voor haar geen prikkel meer om samen te werken. De winstmogelijkheden moeten daarom in de staart van het proces zo groot mogelijk zijn. Een ander ontwerpprincipes in het kader van de voortgang heeft betrekking op de personele bezetting van een proces. Vertegenwoordigers met hoge posities in de eigen organisatie bieden het meeste perspectief. Zij beschikken over relatief veel 'commitment power' en staan sterk tegenover hun achterban.

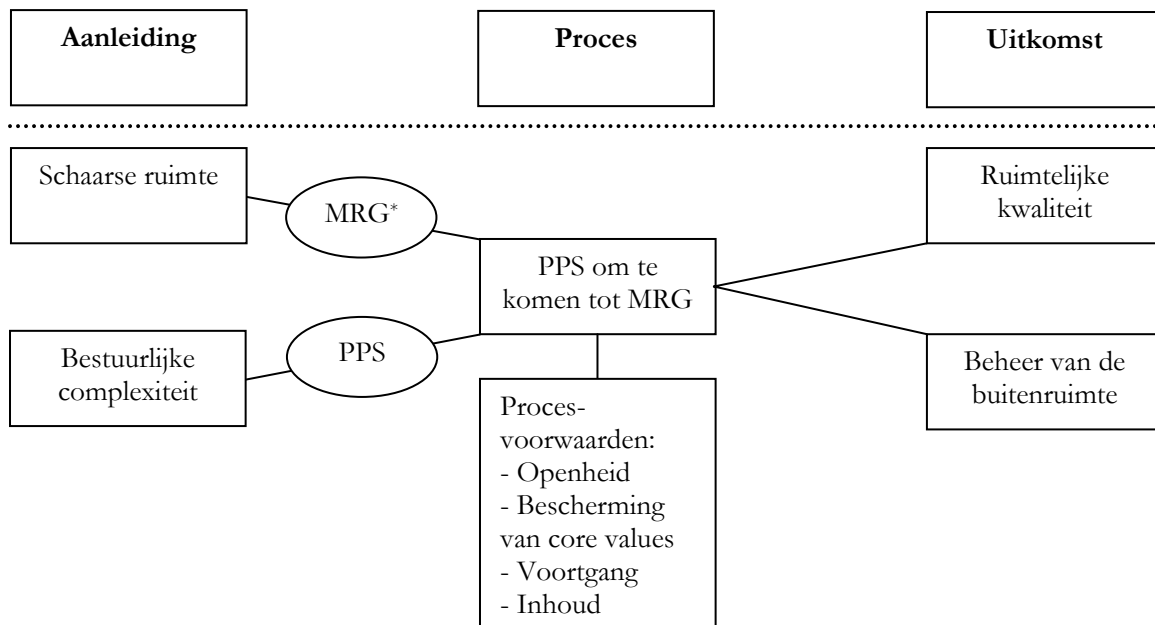
### **2.5.1.4 Inhoud**

De laatste eis is die van inhoudelijke kwaliteit, een proces zonder inhoud is immers leeg. Door de (scherpe) belangentegenstellingen tussen de verschillende partijen wordt soms overgegaan tot een besluitvorming die inhoudelijk gezien armoedig is. Een actieve inzet van onafhankelijke experts (inhoudelijke deskundigen) kan een garantie zijn voor voldoende inhoud in een proces. Experts kunnen het proces inhoudelijk faciliteren op basis van specifieke kennis en tevens een adviesfunctie vervullen. Daarnaast kunnen zij oplossingsrichtingen toetsen op bijvoorbeeld haalbaarheid en uitvoerbaarheid (Edelenbos, 2000:287).

Een inhoudelijk proces moet verlopen van variëteit naar selectie. Variatie moet terugkomen in een zo groot mogelijk aantal alternatieven, argumenten, opvattingen, gegevens en overige ideeën. Vanaf de aanvangsfase gaat het om creativiteit; om het bedenken van nieuwe probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Ten behoeve van het verdere proces moet uit de variatie aan gegevens uiteindelijk een selectie gemaakt worden (Edelenbos, 2000:175-176).

## 2.6 Conceptueel model

Onderstaand is het conceptueel model schematisch vormgegeven. Het model visualiseert de relaties tussen de beschreven theoretische concepten.



\* MRG = Meervoudig ruimtegebruik

## NOTEN

1. Met turbulentie wordt de mate waarin en de snelheid waarmee een omgeving verandert, aangeduid. Complexiteit duidt op de mate van vervlechting en het aantal relaties tussen organisaties en omgeving. Kouwenhoven stelde toen al dat feitelijke complexiteit en turbulentie in de maatschappelijke en economische context niet zal verminderen (1991:79).
2. <http://www.rotterdamcentraal.nl>, zoals bezocht op 16 september 2007.
3. Paragraaf gebaseerd op CROW, 2001.
4. Paragraaf gebaseerd op De Bruijn et al., 2002.

### 3. DEELVRAGEN EN METHODEN VAN ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt gepoogd om het theoretische raamwerk uit het vorige hoofdstuk te vertalen in empirisch hanteerbare vragen en begrippen. Hiertoe moeten keuzes worden gemaakt, zodat een zorgvuldige beschrijving en bruikbare empirische analyse mogelijk worden. Ter verduidelijking van de richting van het empirisch onderzoek is de onderzoeksvraag uiteengelegd in een aantal deelvragen (§3.1). De centrale onderzoeksbegrippen worden geoperationaliseerd in §3.2. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de gekozen onderzoeksstrategie, de gehanteerde onderzoeksmethoden, de casusselectie, de verantwoording van de respondentenkeuze en de wijze van analyse en verslaglegging (§3.3).

#### 3.1 Deelvragen

Teneinde de onderzoeksvraag uit hoofdstuk 1 te beantwoorden, zijn er een aantal deelvragen opgesteld. Deze vragen komen voort uit het conceptueel model. In het theoretisch kader staan een tiental begrippen centraal. Complexiteit, publiek-private samenwerking, schaarste en meervoudig ruimtegebruik geven in het bijzonder de context aan. Procesmanagement hebben wij opgedeeld in vier procesvoorwaarden: openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud. Op deze vier voorwaarden spitst ons empirisch onderzoek zich toe. Aan de hand hiervan bestuderen we hoe invulling is gegeven aan de laatste twee begrippen: ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte.

In hoofdstuk 1 is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: “Aan welke procesvoorwaarden moet worden voldaan om wederzijds bevredigende afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte bij (PPS-)projecten met meervoudig ruimtegebruik?” Onderstaand is de onderzoeksvraag opgesplitst in zeven deelvragen. Allereerst beschrijven we in chronologische volgorde de procesgang omtrent de betreffende gebiedsontwikkeling. Hiertoe geven we een overzicht van het verloop en de uitkomsten van het proces tot nu toe;

1. Hoe is het proces van gebiedsontwikkeling in de bestudeerde cases tot nu toe verlopen?

Aansluitend beschrijven we wat in de bestudeerde cases de ruimtelijke en bestuurlijke opgaven zijn. Samen met de eerste deelvraag wordt een kader geschetst waarbinnen de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte vorm krijgen;

2. Wat is de opgave in de verschillende cases met betrekking tot PPS en meervoudig ruimtegebruik?

De wijze waarop aandacht is voor de voorwaarden is, naar wij veronderstellen, bepalend voor de inhoud van de afspraken die gemaakt worden over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Daarom de derde deelvraag;

3. Hoe kan het proces van PPS in de bestudeerde cases worden getypeerd in het licht van de vier procesvoorwaarden van De Bruijn et al.?

Aansluitend wordt een beschrijving gegeven van de afspraken die zijn gemaakt, als uitkomsten van het proces, over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte;

4. Hoe krijgt de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte vorm in de praktijk van meervoudig ruimtegebruik door PPS?

a. Welke afspraken zijn er in de cases gemaakt over de ruimtelijke kwaliteit?

b. Welke afspraken zijn er in de cases gemaakt over het beheer?

Vervolgens wordt geanalyseerd en vergeleken hoe bepalend de procesvoorwaarden zijn voor het proces van afspraken maken;

5. Hoe heeft de wijze waarop aan de procesvoorwaarden invulling is gegeven in de bestudeerde cases de totstandkoming en de inhoud van de afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte beïnvloed?

Uit de bovenstaande deelvragen proberen we aansluitend conclusies te trekken met betrekking tot het maken van wederzijds bevredigende afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte;

6. Wat kunnen we hieruit leren voor de condities waaraan een proces van PPS moet voldoen om op een adequate wijze tot wederzijds bevredigende afspraken te komen over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte?

Tot slot trachten we een aantal aanbevelingen te formuleren voor Gemeentewerken Rotterdam;

7. Welke procesmanagementstrategieën heeft Gemeentewerken Rotterdam tot haar beschikking of kan zij ontwikkelen om in situaties van meervoudig ruimtegebruik en PPS de noodzakelijke condities te scheppen om te komen tot wederzijds bevredigende afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte?

Het onderzoek heeft zowel wetenschappelijke als praktische relevantie. Eerstgenoemde relevantie ligt in de bijdrage aan kennisontwikkeling en voortschrijdende inzichten op het gebied van de kwaliteit en het beheer van de buitenruimte bij meervoudig ruimtegebruik door PPS. De praktische relevantie schuilt in de mogelijkheden tot reflectie en lering die voortkomen uit het onderzoek. Reflectie is mogelijk bij allen die betrokken zijn of waren bij de twee cases. Daarnaast kunnen degenen die te maken hebben met buitenruimtebeleid in het Rotterdamse of elders lering trekken uit de bestudeerde cases.

### **3.2 Operationalisering**

In deze paragraaf is getracht om de centrale begrippen uit het theoretisch kader af te bakenen, en daardoor meetbaar te maken, voor empirisch onderzoek. Het gaat om: 1) complexiteit; 2) publiek-private samenwerking; 3) schaarste; 4) meervoudig ruimtegebruik; 5) openheid; 6) bescherming van core values; 7) voortgang; 8) inhoud; 9) ruimtelijke kwaliteit; en 10) beheer. Een goede operationalisering van deze begrippen is noodzakelijk voor een gedegen analyse.

#### **3.2.1 Contextgerelateerde begrippen**

1. **Complexiteit** – De totstandkoming van meervoudig ruimtegebruik stelt hoge eisen aan zowel ruimtelijke ontwerpen als aan de processen van ruimtelijke ontwikkeling. Het speelveld waarin dit plaatsvindt, wordt steeds complexer door een toenemend aantal handelende partijen. De handelingsmogelijkheden nemen toe, maar tegelijkertijd worden de interacties tussen partijen gekenmerkt door onzekerheid. Omdat complexe processen, zoals beleidsprocessen, principieel verbonden zijn met onzekerheid wordt in de bestudeerde cases gezocht naar de omgang met en de reductie van onzekerheid door partijen. De drie verschijningen van onzekerheid ontlene we aan Koppenjan & Klijn (2004:6-7). Deze vormen van onzekerheid hebben ook aandacht voor andere oorzaken van complexiteit, zoals dynamiek, pluriformiteit, tegenstrijdigheid van doelen en percepties, et cetera. ‘Substantive uncertainty’ betreft onzekerheid over relevante informatie ten behoeve van het oplossen van complexe problemen. Respondenten is gevraagd of kennis en informatie tijdig beschikbaar waren (de beschikbaarheid van kennis) en op basis van welke informatie, referentiekaders en percepties partijen het probleem hebben beoordeeld (het bestaan van informatieasymmetrie). ‘Strategic uncertainty’ betekent dat partijen hun acties baseren op de eigen unieke percepties. Andere partijen in het proces (h)erkennen deze vaak niet en handelen ook weer op basis van de eigen percepties. Partijen proberen daarnaast te anticiperen op het handelen van andere partijen in het proces, het procesverloop wordt daardoor onzeker. Teneinde te achterhalen of in de bestudeerde cases sprake is van ‘strategic uncertainty’, is in de gesprekken gevraagd naar de aanwezigheid van onverwachte strategische keuzes – partijen die het proces verlaten bijvoorbeeld. De derde vorm van onzekerheid wordt veroorzaakt doordat deelnemende partijen verschillende institutionele achtergronden hebben. ‘Institutional uncertainty’ is onontkoombaar bij PPS. Indicatoren zijn verschillende publieke en private waarden en verschillende doelstellingen die aan de investeringsbereidheid ten grondslag liggen.

2. PPS – Door de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen hebben zij elkaar nodig om hun doelen te verwezenlijken. De veelheid aan actoren, belangen en middelen noopt tot samenwerking en overleg of verhindert juist dat partijen deelnemen aan de dialoog. Een interessant gegeven is dat de overheid niet langer een boven de actoren staande sturingsinstantie is, maar een medespeler. In de ruimtelijke realiteit is niet langer een dominante organisatie te vinden die haar wil kan opleggen. PPS wordt in eerste instantie geoperationaliseerd middels het doel van de samenwerking; de PPS wordt geïnitieerd omdat partijen de gewenste situatie niet uitsluitend op eigen kracht kunnen verwezenlijken. Voor realisatie van de doelstelling is samenwerking vereist. Respondenten is gevraagd naar de verschillende overwegingen die aan de PPS ten grondslag liggen. Schaarste aan middelen maakt dat publieke en private partijen met elkaar samenwerken. Daarbij maken we een onderscheid tussen schaarste aan financiële middelen, kennis en overlegstructuren. We hebben deze keuze gemaakt omdat na bestudering van de theorie is gebleken dat schaarste aan deze middelen het belangrijkste motief is voor PPS. Overheden zoeken daartoe samenwerking met private partijen, om publieke en private financiële middelen en kennis te bundelen. Een andere indicator voor PPS is de verdeling van risico's.

Aan respondenten is gevraagd naar de juridische constructie van de PPS. Er is een onderscheid gemaakt in twee hoofdcategorieën: contractuele samenwerking en samenwerking in rechtspersoonverband. Bij contractuele samenwerking gaat het om kortlopende samenwerking, waarbij een gebied fasegewijs wordt ontwikkeld. Indien sprake is van een rechtspersoon (bijvoorbeeld een zelfstandige ontwikkelingsmaatschappij) wordt er met enkele marktpartijen over een langere termijn een samenwerkingsverband aangegaan.

3. Schaarste – Het streven naar sociaal-economische vitaliteit, een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit en een goede ontsluiting creëert een toenemende druk op de ruimte. Hoewel enige discussie bestaat over een al dan niet 'te vol' Nederland, stapelen de ruimteclaims zich op. Onder een ruimteclaim wordt verstaan: het opeisen van een geografisch beperkte ruimte door een bepaalde groep mensen. We maken onderscheid in territoriale ruimteclaims en functionele ruimteclaims. Eerstgenoemde houdt een feitelijke territoriumclaim in (grondbezit ligt bij verschillende eigenaren) en de tweede behelst het claimen van functies (de één wil ruimte om te parkeren, de ander wil ruimte om recreëren). Functionele ruimteclaims komen bijvoorbeeld tot uiting in de wens van meervoudig ruimtegebruik. De eisen die worden gesteld aan de ruimtelijke kwaliteit en het beheer hebben gevolgen voor de concentratie van functies binnen een bepaald gebied. Aan respondenten is gevraagd welke territoriale en/of functionele claims zij in het gebied hebben geplaatst en welke partijen daarbij betrokken zijn.

4. Meervoudig ruimtegebruik – Het concept geeft een naam aan de reactie op het collectief ervaren ruimtegebrek in Nederland en het daarmee samenhangende verlies aan ruimtelijke kwaliteit. Meervoudig ruimtegebruik heeft een sterke relatie met de hierboven geoperationaliseerde 'schaarste'. Er is sprake van meervoudig ruimtegebruik indien zich een menging van functies voordoet bij de ontwikkeling en realisering van een gebied of object – soms wordt in dit verband gesproken van multifunctionele accommodaties. In de bestudeerde cases is aan respondenten gevraagd of en op welke manier menging van functies plaatsvindt. Te denken valt aan de functies wonen, werken, scholing, recreëren, voorzieningen, natuur, waterbeheer en cultuur. Hoe en in welke verhoudingen deze functies gecombineerd worden, is afhankelijk van de doelstellingen die door betrokken partijen worden geformuleerd. In het theoretisch kader hebben we vier indicatoren voor meervoudig ruimtegebruik onderscheiden: intensivering, verweving, verticaal bouwen en verlenging van de gebruiksduur van de ruimte. In de bestuurde cases zijn we via gesprekken en documentenanalyse nagegaan welke typen van meervoudig ruimtegebruik gerealiseerd zijn of worden.

### 3.2.2 De procesvoorwaarden

5. Openheid – Een initiatiefnemer die geen eenzijdige besluiten neemt, maar juist een open houding aanneemt, vormt de kern van deze procesvoorwaarde. Openheid is het in de gelegenheid stellen van partijen om de besluitvorming mede richting te geven. Daarbij kunnen zij aangeven wat de voor hen interessante agendapunten zijn (De Bruijn et al., 2002:97). We operationaliseren het begrip door te letten op een aantal indicatoren. Op basis van gesprekken en de documentenanalyse is achterhaald welke partijen deelnemen aan het proces. Daarnaast is respondenten gevraagd naar de mate waarin zij open zijn over eigen motivaties, belangen en wensen. Het is dus belangrijk om na te gaan of er aandacht is (geweest) voor de verschillende agenda's van partijen (inhoudelijke openheid). Daartoe is gevraagd of de belangen en wensen van participerende partijen worden gerespecteerd (Edelenbos, 2000:255-256). De afwezigheid van bijvoorbeeld de gemeentelijke beheerder in een vroeg stadium van het proces heeft gevolgen voor de wijze waarop het uiteindelijke beheer zal plaatsvinden. Zit de beheerder niet om tafel dan kan deze geen punten inbrengen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte. Er is dan geen aandacht voor de agenda van de beheerder.

Vanwege de lange looptijd van gebiedsontwikkelingen is aan respondenten gevraagd of in de loop der tijd nieuwe belangen/partijen zijn gaan meespelen, die betrokken moeten worden bij het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer. Het gaat dan om partijen die geen vertegenwoordiging hebben in het proces, maar wel belang hebben bij het proces of de uitkomsten ervan. Er moet dus aandacht zijn voor de omgeving van het proces. De relevantie van partijen in de omgeving van het proces beoordelen we op basis van de effect-norm. Dat wil zeggen dat de belangen van de betreffende partijen moeten worden getroffen door afspraken die gemaakt worden (Edelenbos, 2000:258), bijvoorbeeld over ruimtelijke kwaliteit en beheer. Wij zijn via de gesprekken en de documentenanalyse nagegaan in hoeverre er aandacht is voor de partijen die vallen onder de effect-norm (procesmatige openheid). Transparantie van het proces valt ook onder deze vorm van openheid. Dit criterium hebben wij niet meegenomen in ons onderzoek, omdat wij veronderstelden dat inhoudelijke openheid bepalend is voor het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer. Als beheer niet gepromoveerd kan worden tot agendapunt, kunnen daarover immers geen afspraken gemaakt worden. Daarnaast gaan we er van uit dat partijen niet participeren in een PPS wanneer deze onvoldoende transparant is. Uit onze voorstudie is gebleken dat partijen tot overeenstemming waren gekomen over een gedeeld belang. Actor-openheid hebben wij daarom niet geoperationaliseerd. De gedachtegang was dat partijen automatisch ontvankelijk zijn voor elkaanders belangen en opvattingen wanneer een doelstelling is geformuleerd waarin alle partijen zich kunnen vinden. Om deze redenen en om het omvangrijke begrip 'openheid' enigszins af te bakenen, hebben wij vooral aandacht voor inhoudelijke openheid en procesmatige openheid, exclusief de transparantie van het proces.

De Bruijn et al. (2002) plaatsen de betekenis van de omgeving onder de procesvoorwaarde 'voortgang'. Wij hebben dit ontwerpprincipe bewust ondergebracht bij openheid omdat het bij deze voorwaarde vooral gaat om de partijen die zitting hebben of zouden moeten hebben in het proces. De 'omgeving' kan daarbij gezien worden als partijen waar rekening mee gehouden moet worden. Als de omgeving haar belangen weet te organiseren dan kunnen zij het proces ook vertragen, er moet immers weer aandacht zijn voor en rekening worden gehouden met dit belang. Een georganiseerd omgevingsbelang kan de voortgang van het proces ook ten goede komen. Bij het onderbrengen van dit ontwerpprincipe is dus sprake van een dilemma, het vindt namelijk aansluiting bij zowel de procesvoorwaarde openheid als de procesvoorwaarde voortgang. In deze zijn wij De Bruijn et al. niet gevolgd.

6. Bescherming van core values – Het risico van een open proces is dat partijen onvoldoende mogelijkheden hebben om de eigen belangen te realiseren. Partijen kunnen zich dan niet tevreden zien met de resultaten die het proces voortbrengt. Iedere organisatie heeft, afgezien van het standpunt dat zij inneemt in een besluitvormingsproces, randvoorwaarden zonder welke zij niet

kan bestaan. Deze zogenaamde core values raken de kern van de organisatie en overstijgen het belang van één kwestie waarover besluitvorming plaatsvindt (De Bruijn et al., 2002:59). Daartoe is aan de respondenten gevraagd welke maatregelen gedurende het proces zijn genomen ter bescherming van de publieke en private core values. Aan private zijde vragen we naar maatregelen ten faveure van de flexibiliteit en winstgevendheid. Voor wat betreft de publieke core values kijken we wat de consequenties zijn geweest van dit handelen. Het handelen moet altijd het algemeen belang behartigen.

De bescherming van core values wordt vaak geborgd door samenwerking op basis van gelijkwaardigheid. Gelijkwaardigheid betekent dat de samenwerking niet ten dienste staat van de belangen van een of een paar partijen, maar van alle partijen. Indicatoren waar we respondenten naar hebben gevraagd, zijn het ontbreken van hiërarchische verschillen tussen partijen en het even zwaar mee tellen van iedere stem bij het nemen van beslissingen (Edelenbos, 2000:255).

7. Voortgang – De reeds geoperationaliseerde concepten openheid en bescherming van core values roepen wellicht de vraag op wat de garanties zijn voor voldoende voortgang van het proces. In het slechtste geval is het proces onbeheersbaar door de vele agendapunten en verloopt het traag of eindigt het in een patstelling als gevolg van core values die niet onderhandelbaar blijken (De Bruijn et al., 2002:145). Respondenten is gevraagd naar prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. De prikkel die wij benoemen is het vooruitzicht op ‘winst’ die zich in de staart van het proces manifesteert. Het is belangrijk dat ‘winst’ niet te vroeg wordt uitbetaald. Wanneer een partij haar winst heeft ontvangen, is er namelijk geen prikkel meer om coöperatief te zijn (De Bruijn et al., 2002:60). In het proces van afspraken maken over de buitenruimte zien we winst als het in samenspraak van partijen komen tot wederzijds bevredigende afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Getracht is te achterhalen of de partijen dit ook als winst zien, bepaalde partijen zien hun winst uitsluitend in het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit. Vanwege het belang dat door publieke en private partijen wordt toegekend aan kwaliteit is de verwachting dat aan beheer evenredig veel belang wordt gehecht – en dat het niet als sluitpost gezien wordt. Voortgang van het proces is tevens afhankelijk van de posities die vertegenwoordigers innemen in de eigen organisatie. Over het algemeen geldt dat processen van publiek-private samenwerking zwaar worden bemenst. Vertegenwoordigers die een hoge positie innemen in de eigen organisatie beschikken namelijk vaak over ‘commitment power’, oftewel het vermogen om de achterban mee te krijgen bij een te nemen beslissing. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd wat het effect is van het om de tafel zitten met, in de eigen organisatie, hooggeplaatste personen.

8. Inhoud – In de ruimtelijke praktijk komt het nogal eens voor dat een besluitvormingsproces verwordt tot een ‘proces om het proces’. Het gevaar schuilt in het beschouwen van een PPS of een andere samenwerkingsvorm als doel en niet als middel. De Bruijn et al. stellen dat wanneer een proces te ver afdrijft van de inhoud het kwetsbaar is en voorbij gaat aan zijn oorspronkelijke doelstelling (2002:169). We volgen de gedachte dat een proces wordt ontworpen om inhoudelijke probleemdefinities en gedeelde oplossingen voort te brengen. Het is onmogelijk om problemen op grond van volledige en objectieve informatie op te lossen. Daarom is aan de respondenten gevraagd naar de aanwezigheid van experts die als toezichthouder ‘boven’ de partijen in het besluitvormingsproces staan. Deze partijen houden toezicht op de geformuleerde kaders, zien toe op de gemaakte afspraken en worden om advies gevraagd. Tevens faciliteren zij het proces met expertkennis. Experts mogen geen direct eigenbelang hebben bij de uitkomsten van het proces of voor iemands belang spreken, anders is de onafhankelijkheid niet gegarandeerd. Tegelijkertijd moet er een duidelijke vervlechting zijn van de activiteiten om vervreemding van het proces te voorkomen. Ook Edelenbos (2000:287) geeft aan dat een actieve inzet van onafhankelijke inhoudelijke experts een garantie kan zijn voor voldoende inhoud in het proces.

Als laatste criterium geldt dat het proces een verloop van variëteit naar selectie moet hebben. Aan respondenten is gevraagd of verschillende opvattingen (variëteit) gehoord zijn, alvorens selectie van oplossingen heeft plaatsgevonden. Wanneer in een proces geen aandacht is geweest voor verschillende alternatieven zal een beslissing veelal niet gezaghebbend zijn.

### 3.2.3 De buitenruimte

9. Ruimtelijke kwaliteit – Dit concept is niet eenvoudig te operationaliseren, omdat het een zekere subjectieve lading met zich meedraagt. Ruimtelijke kwaliteit is in belangrijke mate dynamisch; het is sterk aan context en tijd gebonden. Daartoe operationaliseren we het concept aan de hand van een tweeledige benadering. Enerzijds een statische kwaliteitsdefinitie waarin statisch aangeeft dat de kwaliteit wordt uitgedrukt en vastgelegd in vooraf gestelde eisen. We hebben de respondenten daartoe gevraagd naar vanuit de overheid geformuleerde technische eisen die van invloed zijn op de verdere invulling van de buitenruimte. Anderzijds bestaat er een dynamische kwaliteitsdefinitie. Deze meer ‘open’ benadering gaat er van uit dat ruimtelijke kwaliteit gedurende het proces, in overleg tussen partijen, wordt gedefinieerd. Daarom is tevens gevraagd naar esthetische (samenhang, schoonheid) en culturele componenten. Doordat partijen wederzijds afhankelijkheid van elkaar zijn, kan geen enkele partij de kwaliteit eenzijdig vastleggen. Aan het begin van een proces is de ruimtelijke kwaliteit in abstracte begrippen omschreven en slechts enkele aspecten staan vast in operationele eisen (technische eisen van overheidszijde bijvoorbeeld). Gedurende het proces komen steeds meer aspecten vast te liggen. De dynamische kwaliteitsdefinitie gaat dan over in een statische definitie (Bruil et al., 2004:163). De ruimtelijke kwaliteit van de buitenruimte operationaliseren we op basis van vier indicatoren:

1. Technische kwaliteit: duurzaamheid, onderhoudbaarheid en technische veiligheid.
2. Functionele kwaliteit: de buitenruimte voldoet beter aan de gebruikseisen.
3. Maatschappelijke kwaliteit: gebruikers voelen zich veiliger en meer betrokken bij de buitenruimte.
4. Stabiliteit van de kwaliteit: een continu basiskwaliteitsniveau (schoon, heel en veilig).

10. Beheer – Beheer wordt in deze studie gedefinieerd als *“de constante ontwikkeling en zorg gericht op het zo doelmatig en doeltreffend mogelijk waarborgen van de integrale (ruimtelijke) kwaliteit van de buitenruimte”* (CROW, 2002:55). Deze aan het concept toegekende omschrijving leidt idealiter tot leefbaarheid en economische vitaliteit in een stad of gebied, zowel op de korte als op de lange termijn. De opgave is om een balans te vinden waarin de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarden optimaal gewaarborgd zijn. Aan respondenten is gevraagd welke afspraken zij hebben gemaakt over technisch onderhoud (wegen en straten, straatverlichting en –meubilair en groenvoorzieningen) en welke afspraken zijn gemaakt over de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarden. Het accent ligt immers niet alleen op technisch onderhoud, steeds meer aandacht gaat uit naar de totale beleving van een gebied. Bij het bestuderen van de cases zijn wij daarom op zoek gegaan naar vormen van ondernemend beheer. Indicatoren daarvoor zijn intensievere samenwerking met bewoners, bedrijfsleven en andere belanghebbenden. Een daarmee samenhangende indicator is de aanwezigheid van nieuwe beheerpartners (zoals projectontwikkelaars). We zoeken tevens naar vormen van publiek-private bekostiging waarbij een directe relatie ligt tussen de prestaties en de bijdrage van de gebruikers.

In tabel 3.1 zijn de in het bovenstaande uiteengezette centrale begrippen en de daarbij behorende indicatoren schematisch weergegeven.



Concepten	Indicatoren
1. Complexiteit	Substantive uncertainty (beschikbaarheid van informatie en informatieasymmetrie), strategic uncertainty (onverwachte strategische keuzes) en institutional uncertainty (verschillen in publieke en private waarden en doelstellingen).
2. PPS	Doel van de samenwerking. Schaarste aan middelen (financiële middelen, kennis en overlegstructuren). Verdeling van risico's. Juridische constructie: contractuele samenwerking of samenwerking in rechtspersoonverband.
3. Schaarste	Functionele en territoriale ruimteclaims.
4. Meervoudig ruimtegebruik	Menging van functies (intensivering, verweving, verticaal bouwen en verlenging van de gebruiksduur van de ruimte).
5. Openheid	Betrokkenheid van deelnemende partijen (de mate van openheid over eigen motivaties, belangen en wensen). Aandacht voor de verschillende agenda's (belangen en wensen van de participanten moeten worden gerespecteerd). Aandacht voor partijen die voldoen aan de effect-norm.
6. Bescherming van core values	Private belangenbescherming (wat is er gedaan om de flexibiliteit en winstgevendheid te beschermen?). Publieke belangenbescherming (wat is er gedaan om het algemeen belang – behoorlijkheid en rechtmatigheid – te beschermen? Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid (het ontbreken van hiërarchische verschillen tussen partijen en het even zwaar mee tellen van iedere stem).
7. Voortgang	Prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag (vooruitzicht op winst in de staart van het proces). Nagaan of de partijen het maken van afspraken over zowel de ruimtelijke kwaliteit als het beheer als winst ervaren. 'Zware' bemensing van het proces.
8. Inhoud	Actieve inzet van onafhankelijke experts. Een procesverloop van variëteit naar selectie.
9. Ruimtelijke kwaliteit	Statische en dynamische kwaliteit. Technische kwaliteit, functionele kwaliteit, maatschappelijke kwaliteit en stabiliteit van de kwaliteit.
10. Beheer	Afspraken over technisch onderhoud. Afspraken over aandacht voor de totale beleving van een gebied. Ondernemend beheer (nieuwe beheerpartners). Vormen van publiek-private bekostiging.

Tabel 3.1: Concepten en de daaraan toegewezen indicatoren.

### 3.3 Onderzoeksmethoden

Vertrekpunt van het onderzoek is het maken van een reconstructie van de sociale werkelijkheid vanuit de interactie tussen onderzoekers en onderzochte. De nadruk ligt op het begrijpen van het proces van afspraken maken over de kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Dat de betrouwbaarheid van kwalitatief veldonderzoek over het algemeen laag wordt ingeschat (Babbie, 2003), brengt enkele methodologische problemen met zich mee. Er moet rekening mee worden gehouden dat actoren, in voortdurende interactie, hun eigen sociale werkelijkheid creëren. Uitspraken, percepties en interacties zullen daarom altijd moeten worden bekeken vanuit de context waaruit deze voortkomen.

### **3.3.1 Meervoudige casestudy als onderzoeksstrategie**

Het bovenstaande maakt aannemelijk dat de keuze is gemaakt voor een onderzoeksstrategie waarbij een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel van één of enkele onderzoekseenheden het voornaamste kenmerk is (Braster, 2000:21). Casestudies hebben betrekking op een sociaal verschijnsel in een natuurlijke omgeving of een levensechte context, waarbij dit verschijnsel zich niet laat isoleren van die omgeving of context (Yin, 1989:23). Gekozen is voor een meervoudige casestudy, waarbij een drietal cases zijn geselecteerd: het Paleiskwartier (Den Bosch), het Beatrixkwartier (Den Haag) en het Laurenskwartier (Rotterdam). Er is voor deze onderzoeksvorm gekozen, omdat het onderzoek tot doel heeft (casusoverstijgende) patronen te herkennen en bloot te leggen. Deze patronen willen we begrijpen en vervolgens verklaren.

De voorgeschiedenis van de gekozen gebiedsontwikkelingen, in combinatie met de complexe en ongestructureerde omgeving waarbinnen deze plaatsvinden, verhinderen de mogelijkheid tot een evaluatieonderzoek dat de begin- en eindsituatie overeenstemmend met elkaar in verbinding brengt. Omdat we achteraf uitspraken willen doen over hoe in de illustratieve cases invulling is gegeven aan de procesvoorwaarden, en het effect daarvan op het maken van wederzijds bevredigende afspraken (proces en invulling) over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte, heeft de meervoudige casestudy de opzet van een ex post-evaluatie. We evalueren de manier waarop procesmanagement als sturingsmechanisme is ingezet. Van daaruit willen we aanbevelingen doen richting Gemeentewerken Rotterdam.

### **3.3.2 Kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden**

De ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte wordt in dit onderzoek bestudeerd aan de hand van een meervoudige casestudy. Dataverzameling over de fasen waarin de partijen nog niet samenwerken in een (juridisch bekrachtigd) verband is niet eenvoudig. Dit komt in het bijzonder door de, voor het procesmanagement van De Bruijn et al. (2002) kenmerkende, sociale dynamiek. Om die reden moeten we genoeg nemen met informatie uit de interviews voor wat betreft de manier waarop sociale interacties plaatsvinden.

Voor het verzamelen van gegevens is gebruik gemaakt van twee methoden: het houden van diepte-interviews met betrokkenen en het verzamelen van bestaande gegevens (documentenanalyse). Beide onderzoeksmethoden zijn samengevoegd om beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen mogelijk te maken (het principe van triangulatie). Kwalitatieve methoden zijn toegepast voor het beschrijven van het al dan niet voldoen aan de procesvoorwaarden, teneinde de verwachte subjectiviteit uit de gesprekken af te zetten tegen de context waarin de uitspraken worden gedaan. Zodoende wordt het mogelijk om casusoverstijgende bevindingen te destilleren. De gehouden interviews kunnen het beste als semi-open worden omschreven. Voor het analyseren van de vier procesvoorwaarden is gebruikt gemaakt van een vragenlijst die op hoofdlijnen vastligt. Hierdoor ontstaat enige flexibiliteit en kan al naar gelang de gesprekspartij de vragenlijst worden aangepast. Enkele respondenten hadden bijvoorbeeld geen weet van de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het beheer, maar wisten ons des te meer te vertellen over de manier waarop de ruimtelijke kwaliteit tot stand is gekomen.

Parallel aan de interviews is uitgebreid documentenonderzoek verricht. Documenten zijn bestudeerd om resultaten uit de gesprekken te onderbouwen en te verifiëren. Naast bestudering van beschikbare visies, nota's, voortgangsrapportages en beheerplannen over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte in de illustratieve cases zijn ook notulen, rapporten van adviseurs en vergaderverslagen bestudeerd. De documentenanalyse heeft tot doel om een beeld te krijgen van de besluitvorming, de betrokken partijen en hun handelwijzen.

Om bekend te geraken met de Rotterdamse casus is een korte verkenning uitgevoerd naar het proces van afspraken maken omtrent de buitenruimte bij de gebiedsontwikkeling van het Laurenskwartier. Het betreft een korte verkenning omdat de ontwikkeling van het kwartier zich in de masterplan-/stedenbouwkundigplanfase bevindt en de informatie minder omvangrijk is dan bij de bovengenoemde cases. Deze verkenning is eveneens gebaseerd op diepte-interviews en

documentenanalyse. Tot slot zijn de casusbeschrijvingen en -analyses aan enkele respondenten voorgelegd om de adequaatheid van de gereconstrueerde werkelijkheid te toetsen.

Deel-vraag	Plaats in scriptie	Methode
1	§4.1/5.1	Interviews respondenten PK en BK + documentenanalyse*
2	§4.1/5.1	Interviews respondenten PK en BK + documentenanalyse
3	§4.1/5.1	Interviews respondenten PK en BK + documentenanalyse
4	§4.2-4.5/5.2-5.5	Interviews respondenten PK en BK + documentenanalyse
5	§4.6/5.6	Interviews respondenten PK en BK + documentenanalyse
6	H6	Analyse en vergelijking op basis van H4 en H5
7	H7	Conclusie (koppeling theorie en praktijk)
8	H7	Prescriptie op basis van bevindingen en analyse + interviews respondenten Laurenskwartier + documentenanalyse

Tabel 3.2: Beantwoording deelvragen, plaats in scriptie en methode.

\* PK en BK = Paleiskwartier en Beatrixkwartier

### 3.3.3 Casusselectie

De keuze voor drie cases – het Paleiskwartier, het Beatrixkwartier en het Laurenskwartier – komt voort uit een aantal overwegingen. De keuze is gebaseerd op de afweging tussen een theoretisch-inhoudelijke en een pragmatische selectie. Het eerste criterium is dat het moet gaan om gebiedsontwikkeling in bestaand stedelijk gebied. De beperking tot bestaand stedelijk gebied is afgeleid uit de signalering dat hier een aanzienlijk deel van de toekomstige bouwopgave ligt (vgl. Gemeente Rotterdam, 2007). Het (rijks)overheidsbeleid stuurt aan op transformatie van die gebieden door veertig procent van alle nieuwe woningen, winkels en kantoren binnen bestaande steden en dorpen te bouwen (VROM, 2006). We veronderstellen daarbij dat gebiedsontwikkeling in een bestaande stedelijke context een grotere complexiteit kent dan bijvoorbeeld stadsuitbreiding. De aanwezigheid van een veelheid aan partijen, belangen en middelen plus het economische en sociale belang dat wordt toegekend aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling maakt deze complexiteit voor ons interessant.

Ten tweede moet het gaan om projecten met meervoudig ruimtegebruik waarvan het proces reeds gevorderd is. Hiertoe is gekozen voor het Paleiskwartier en het Beatrixkwartier. Dit zijn beide voorbeelden van succesvolle binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, waarbij door de samenwerkende partijen wordt gestreefd naar realisering van hoogwaardige kwaliteit voor zowel bebouwing als buitenruimte (vgl. Bruil et al., 2004; NEPROM, 2007). Beide projecten verkeren in een vergevorderd stadium voor wat betreft de aanleg en het beheer van de buitenruimte. Het verschil zit in de wijze waarop de PPS is vormgegeven en in de aandacht die de partijen hebben voor ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte. In termen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en meervoudig ruimtegebruik zijn het vergelijkbare cases. Om casusoverschrijdende inzichten te genereren hebben we bewust gekozen voor deze eenduidigheid.

Het Laurenskwartier is nog volop in ontwikkeling. Momenteel worden tussen de samenwerkende partijen afspraken gemaakt over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. De geschiedenis van visies en plannen is daarom minder omvangrijk en gaat minder ver terug in de tijd dan bij de andere twee cases het geval is. We zien een relatie tussen de het Paleiskwartier/het Beatrixkwartier en de laatstgenoemde casus, die als toepassingscasus gebruikt wordt. Ook in het Laurenskwartier is sprake van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling met een nadruk op hoogwaardige bebouwing en buitenruimte. In het kwartier zijn veel private partijen aanwezig/betrokken en enkele bouwplannen zijn reeds begonnen of voltooid, terwijl een masterplan (vooralsnog) ontbreekt. De uitkomsten van de evaluatie van het Paleiskwartier en Beatrixkwartier biedt mogelijk inzichten waaruit we lering kunnen trekken voor het maken van

afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte in het Laurenskwartier. Daartoe is gekozen voor een korte scan van de Rotterdamse casus, waarvan in hoofdstuk 7 gebruik wordt gemaakt. Zodoende worden enkele aanbevelingen specifiek op de Rotterdamse situatie toegespitst. De aanbevelingen zijn immers in eerste instantie gericht aan Gemeentewerken Rotterdam.

### **3.3.4 Verantwoording respondentenkeuze**

Van een afstand, zonder daadwerkelijk het veld in te gaan, is het onmogelijk om een realistisch beeld te vormen van de intensieve relaties tussen partijen. Verschillen in de gemeentelijke organisatie zorgen ervoor dat de situatie per casus maatwerk vereist en dat er grote verschillen zijn in werkveld, taken en bevoegdheden. Het merendeel van de respondenten is werkzaam bij een uitvoerende dienst van één van de drie gemeenten en bleken vrij eenvoudig te vinden. Andere betrokkenen, zowel publiek als privaat georiënteerd, waren te achterhalen doordat wij werden doorverwezen of omdat ze in documenten werden genoemd. Opvallend is dat de bereidheid tot medewerking groter was bij gemeentelijke overheden, dan bij de private partijen. Projectontwikkelaars, beleggers en andere private partijen zijn herhaaldelijk benaderd, maar hebben geen gehoor gegeven aan het verzoek tot medewerking – met ‘geen tijd’ als voornaamste excuus. Om deze reden is het aantal publieke respondenten aanzienlijk groter dan het aantal respondenten uit de private sfeer. Ook opmerkelijk was dat het onderzoek boven de rivieren enthousiaster werd ontvangen dan eronder. In Den Bosch hebben wij met een beperkt aantal respondenten gesproken. Uiteindelijk hebben wij vijftien interviews gehouden met respondenten die betrokken zijn (geweest) bij de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte in de betreffende cases: vier in Den Bosch, zes in Den Haag en vijf in Rotterdam. Een viertal interviews zijn gehouden om thuis te geraken in de onderzoeksmaterie. Bijlage II geeft een overzicht van de respondenten per casus.

### **3.3.5 Analyse en verslaglegging**

Gedurende het onderzoek is een grote hoeveelheid aan gegevens verzameld. In deze scriptie is getracht om hiervan een bondig en afgewogen overzicht te presenteren. Elke casus is daartoe beschreven en geanalyseerd volgens een vast patroon; namelijk aan de hand van de indicatoren uit de operationalisatie (§3.2). Voorafgaand aan het onderzoek zijn gegevens verzameld uit oriënterende interviews en documenten; de voorfase. Deze fase heeft geleid tot een verdere afbakening van het onderzoeksobject en tot specifieke ‘knowhow’ over de cases. De hoofdfase bestond uit het afnemen van diepte-interviews, gestructureerd op basis van de vier procesvoorwaarden, en de documentenanalyse. Eventuele leemtes in het onderzoek worden, voor zover mogelijk, aangevuld met gegevens afkomstig uit deze analyse.

Ten behoeve van de verslaglegging is de keuze gemaakt voor een beschrijving op basis van de tien geoperationaliseerde centrale begrippen. In twee achtereenvolgende hoofdstukken wordt de procesgang rondom de gebiedsontwikkeling van het Paleiskwartier en het Beatrixkwartier beschreven en wordt uiteengezet hoe invulling is gegeven aan de procesvoorwaarden. De beschrijving wordt besloten met een weergave van de afspraken die gemaakt zijn over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. In navolging van de beschrijving vindt analyse en vergelijking van de bevindingen plaats. Daarbij trachten we te verklaren hoe de wijze waarop aan de procesvoorwaarden invulling is gegeven de totstandkoming en de inhoud van de afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte beïnvloed. Na iedere procesvoorwaarde vindt een vergelijking plaats tussen de twee cases. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overkoepelende analyse. In het laatste hoofdstuk worden conclusies geformuleerd met betrekking tot de condities waaraan een proces van PPS moet voldoen om adequate afspraken te maken over de buitenruimte, tevens wordt een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag. De casus Laurenskwartier komt aan bod in dit hoofdstuk en wordt gebruikt als praktijkvoorbeeld om de ‘wijsheden’ die we destilleren uit de andere twee cases toe te

passen. Bevindingen over het Laurenskwartier, gebaseerd op interviews en documenten, leiden in combinatie met bevindingen uit de twee cases tot specifieke aanbevelingen richting Gemeentewerken Rotterdam. De aanbevelingen hebben betrekking op de procesmanagementstrategieën die de organisatie tot haar beschikking heeft of kan ontwikkelen om in situaties van meervoudig ruimtegebruik en PPS de noodzakelijke condities te scheppen om wederzijds bevredigende afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte.



## 4. PALEISKWARTIER

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de manier waarop invulling is gegeven aan de procesvoorwaarden bij de gebiedsontwikkeling van het Paleiskwartier. In paragraaf 4.1 wordt een situatieschets gegeven van het kwartier. Daartoe is aandacht voor de PPS en de meervoudig ruimtegebruikcomponent. Tevens is de procesgeschiedenis kort weergegeven. Vervolgens wordt beschreven hoe invulling is gegeven aan de procesvoorwaarden. Achtereenvolgens passeren openheid (§5.2), bescherming van core values (§5.3), voortgang (§5.4) en inhoud (§5.5) de revue. In paragraaf §5.6 wordt het hoofdstuk besloten met een opsomming van de afspraken die al dan niet gemaakt zijn over ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte in het Paleiskwartier.

### 4.1 Situatieschets van het Paleiskwartier

Het Paleiskwartier ligt ten westen van het station van Den Bosch en maakt onderdeel uit van het investeringsprogramma Westelijke Spoorzone 's-Hertogenbosch. Het kwartier is het derde deelproject, naast het Stationsplein en La Gare, in de herontwikkeling van het stationsgebied en beslaat een oppervlak van 18 hectare. Centraal staat de transformatie van het vervallen bedrijventerrein 'De Wolfsdonken' tot een hoogwaardige woon- en werkomgeving. Om bekend te worden met de gebiedsontwikkeling in het Paleiskwartier is in tabel 4.1 de procesgeschiedenis kernachtig weergegeven.

Datum	Onderwerp	Gebeurtenissen/partijen
1991	VINEX-voorbeeldplan	Het gemeentebestuur van Den Bosch dient bij het ministerie van VROM een VINEX-voorbeeldplan in voor de ontwikkeling van het Paleiskwartier.
1994 (februari)	Structuurvisie Westelijke Spoorzone	De gemeente presenteert een eerste samenhangende ontwikkelingsvisie voor de totale spoorzone. Dit is de eerste visie voor de totale spoorzone, waarvan het Paleiskwartier onderdeel uitmaakt. De verstedelijkingsstrategie van de gemeente was niet gericht op het planmatig uitvoeren van een concreet eindbeeld, maar op visieontwikkeling in een groeiproces. In diverse rapporten, waarvan deze structuurvisie de eerste was, werden uitgangspunten, ambities en kansen geformuleerd.
1995 (december)	Intentieovereenkomst	Kondor Wessels, ING Vastgoed, de Nationale Investeringsbank en de gemeente tekenen een verklaring voor de ontwikkeling van het Paleiskwartier.
1995	Masterplan Wolfsdonken	Bureau Khandekar (Stadsontwerp en landschapsarchitectuur) krijgt na een selectieprocedure de opdracht van bovengenoemde partijen voor het maken van een masterplan.
1996 (april)	Haalbaarheids-onderzoek	Credo Integrale Planontwikkeling voert in opdracht van de bovengenoemde partijen een haalbaarheidsonderzoek voor het Paleiskwartier uit.
1996 (juli)	Randvoorwaarden Ontwikkelingsmaatschappij	De bovengenoemde partijen onderhandelen over de randvoorwaarden voor de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij.
1996 (september)	Samenstelling PPS	ING Vastgoed stapt uit de samenwerking omdat de grondverwerving moeizaam verloopt. Het lukt ING niet om het terrein van de lokale ING-afdeling te verwerven.
1996 (december)	Samenstelling PPS	Om het gat op te vullen wat ING Vastgoed achterlaat, worden Delta Lloyd, Detam en Stichting Pensioenfonds Stork (SPS) benaderd. SPS toont interesse.
1996 (december)	Masterplan Wolfsdonken	De gemeente presenteert, na goedkeuring door de gemeenteraad, het masterplan.

1997 (maart)	Samenstelling PPS	SPS doet definitief mee in de ontwikkeling en er wordt aan een samenwerkings- en ontwikkelingsovereenkomst gewerkt.
1997 (april)	Intentieovereenkomst	Kondor Wessels, de Nationale Investeringsbank, SPS en de gemeente sluiten een intentieovereenkomst.
1998 (juli)	Bestemmingsplan	De gemeente presenteert het Voorontwerp Bestemmingsplan Paleiskwartier. De bestemmingsplanprocedure is hierna stopgezet.
1998	Beeldkwaliteitsplan	De gemeente presenteert het Beeldkwaliteitsplan, eveneens van Khandekar, met daarin de inrichtingsmogelijkheden van de buitenruimte.
1998 (november)	Naamgeving	De namen La Gare II en De Wolfsdonken maken plaats voor de naam Paleiskwartier.
1998 (november)	Samenwerkings-overeenkomst	De bovengenoemde partijen en de Bossche Investeringsmaatschappij (BIM) sluiten een samenwerkingsovereenkomst. De BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier wordt opgericht en de PPS is een gegeven.
1998 (november)	Gebiedsontwikkelings-overeenkomst	De gemeente en de ontwikkelingsmaatschappij sluiten een gebiedsontwikkelingsovereenkomst.
2000 (mei)	Coöperatie Wijkbelangen Paleiskwartier	Oprichting van de Coöperatie Wijkbelangen Paleiskwartier (C.W. Paleiskwartier).
2003 (april)	Ontwikkelingsvisie Stadscentrum	In deze visie is veel aandacht voor (ondernemend) beheer. <i>“In een intensief en veelzijdig gebruikt gebied als het stadscentrum vragen beheer en handhaving veel aandacht. Beheer en handhaving moeten daarbij niet worden opgevat als sluitstuk van beleid, maar als factor die in elke fase van de beleidscyclus meegewogen wordt”</i> (Gemeente Den Bosch, 2003b:62). De visie is vooralsnog niet vertaald in nieuw beleid of een beheerplan bijvoorbeeld, niet voor wat betreft het Paleiskwartier in ieder geval.
2000-2007	Beheer Paleiskwartier	De ontwikkeling van het Paleiskwartier gaat door. De aandacht voor beheer blijft minimaal. De C.W. Paleiskwartier wil zich op termijn manifesteren als volwaardig beheerpartner van de gemeente. Nu worden alleen nog maar afspraken gemaakt over de schoonmaakfrequentie (zwerfvuil) of wordt een klacht ingediend over de slechte manier van herbestrating. Uiteindelijk moet er een volwaardig beheerplan komen, met daarin aandacht voor vormen van ondernemend beheer.

Tabel 4.1: Procesgeschiedenis Paleiskwartier.

Bron: Bewerkt, gebaseerd op Bruil et al., 2004.

Deze paragraaf vervolgt met een nadere introductie van de casus Paleiskwartier. Dit gebeurt aan de hand van twee begrippenparen die de context aangeven waarin de gebiedsontwikkeling plaatsvindt: bestuurlijke complexiteit/PPS en schaarste/meervoudig ruimtegebruik. De eerste paragraaf (§4.1.1) geeft een beschrijving van het speelveld waarin rekening gehouden moet worden met een veelheid aan actoren, belangen en middelen. Nadrukkelijk wordt ingegaan op de gekozen vorm van samenwerking bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier. De tweede paragraaf (§4.1.2) gaat in op het ‘waarom’ van de gebiedsontwikkeling en besteedt aandacht aan de menging van functies in het kwartier.

#### 4.1.1 Bestuurlijke complexiteit en PPS

In deze paragraaf wordt ingegaan op het proces van samenwerking waarin de ontwikkeling van het Paleiskwartier tot stand is gekomen. Allereerst duiden we de bestuurlijke complexiteit en vervolgens gaan we in op de gekozen vorm van samenwerking.



Bestuurlijke complexiteit komt tot uiting in drie vormen van onzekerheid. In de eerste plaats gaat het om ‘substantive uncertainty’. In 1994 spreekt de gemeente in de Structuurvisie de intentie uit om een verouderd en verpauperd bedrijventerrein te herontwikkelen tot een hoogwaardig woon- en werkgebied. Een bemoeilijkende factor daarbij is de lange doorlooptijd van de gebiedsontwikkeling. Gebruikers, behoeften en eisen aan de inrichting van het kwartier (i.e. voorzieningen en buitenruimte) veranderen voortdurend. Daarop moet geanticipeerd worden door de partijen, terwijl informatie over toekomstige ontwikkelingen op voorhand niet beschikbaar is. Toen de gemeente eenmaal besloten had tot herontwikkeling van het stationsgebied, was het nog niet duidelijk hoe het kwartier er precies uit zou komen te zien. Het heeft daarom veel moeite gekost om het Paleis van Justitie aan te zetten tot het plegen van nieuwbouw aan de ‘andere kant van het spoor’. Tot dan toe lag er immers een verpauperd bedrijventerrein. De nieuwbouw van het Paleis van Justitie heeft als katalysator gediend voor de verdere ontwikkeling van het Paleiskwartier. In het masterplan van Khandekar staat een vermenging van wonen en werken centraal, maar de invulling van het kwartier is alleen op hoofdlijnen vastgelegd. Het zuidelijke deel van het Paleiskwartier is bijvoorbeeld nog niet ingericht. Mogelijk dat er een bioscoop, een theater en/of een congressentrum komen. De investeringsbereidheid van private partijen hierin hangt echter af van de realisering van een betere verbinding van het Paleiskwartier met de binnenstad van Den Bosch. Of die er komt is onzeker. Deze illustraties duiden op ‘substantive uncertainty’.

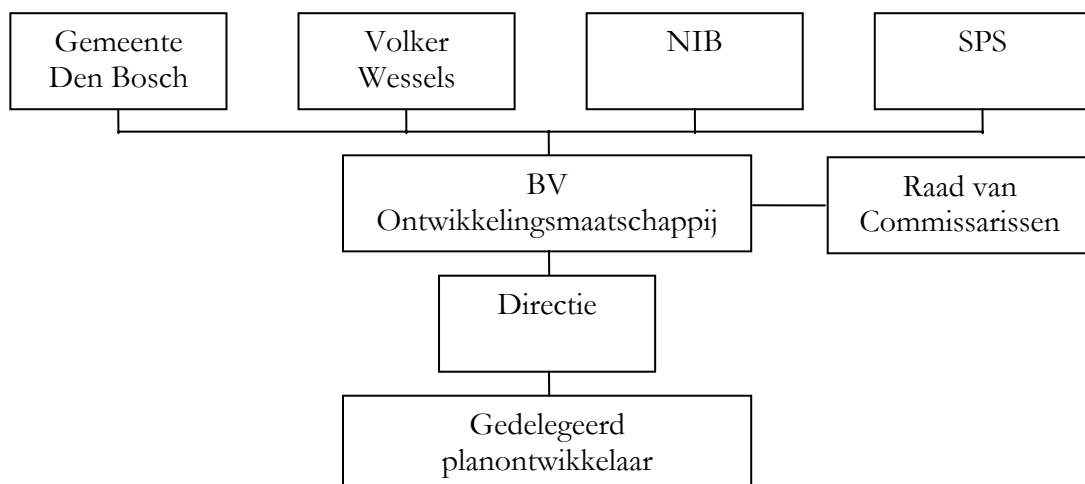
Een tweede vorm van onzekerheid is ‘strategic uncertainty’ die voortkomt uit de veelheid aan betrokken partijen. Iedere partij heeft eigen, unieke percepties over de herontwikkeling en inrichting van het Paleiskwartier. De partijen in de ontwikkelingsmaatschappij streven naar een uitgebalanceerde mix van functies, waarbij de balans voor iedere partij anders ligt. De gemeente wilde bijvoorbeeld huurappartementen realiseren voor de lagere inkomens, omdat daar een marktvraag naar bestond. Alle partijen hadden zo hun eigen opvattingen over de meest ideale inrichting van het Paleiskwartier. Als gevolg daarvan was er ‘strategic uncertainty’ over het verloop van de ontwikkeling en concrete invulling van het kwartier. Een voorbeeld van ‘strategic uncertainty’ is dat ING Vastgoed uit de samenwerking is gestapt, omdat de grondverwerving naar hun mening moeizaam verliep. Omdat het niet lukt om het terrein van de lokale ING-afdeling te verwerven ziet ING Vastgoed haar winst in gevaar komen. Daarom maakt zij (onverwachts) de strategische keuze om uit de samenwerking te stappen. Bij de herinrichting van het Paleiskwartier werken partijen vanuit verschillende institutionele achtergronden met elkaar samen, daarom zijn verschillende percepties, doelstellingen en belangen in het geding. Het is onzeker in hoeverre partijen bereid zijn om rekening te houden met deze verschillen, er is ‘institutional uncertainty’. Bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier heeft de gemeente vastgehouden aan de ruimtelijke kwaliteitseisen met betrekking tot de architectuur en de inrichting van de buitenruimte. Er is dus niet toegegeven aan sneller en goedkoper succes (lees: winst uit de gebiedsontwikkeling) door in te leveren op de kwaliteitseisen. Nu was dit in het Paleiskwartier ook niet nodig omdat de private partijen instemden met de kwaliteitsvisie van Khandekar.

Om de geschetste onzekerheden de kop in te drukken is voor realisatie van het Paleiskwartier een publiek-private ontwikkelingsmaatschappij opgericht. Met betrekking tot ‘institutional uncertainty’ zijn afspraken gemaakt die de publieke en private waarden moeten beschermen (hierover meer in paragraaf 4.3). De gemeente heeft positieve ervaringen met Kondor Wessels opgedaan bij de ontwikkeling van La Gare. Als projectontwikkelaar beschikt deze partij in het bijzonder over specifieke (markt)kennis van het gebied en heeft zij meer zicht op de (toekomstige) gebruikers, behoeften en eisen. Door Kondor Wessels te betrekken probeert de gemeente de ‘substantive uncertainty’ te reduceren. SPS en NIB brengen op hun beurt deskundigheid in op het gebied van beleggingen. De partijen in de ontwikkelingsmaatschappij dragen dus bij aan het reduceren van de ‘substantive uncertainty’. De PPS moet tenslotte het hoofd bieden aan ‘strategic uncertainty’. Door het zoeken naar een gemeenschappelijk belang,

met daarbij aandacht voor de individuele belangen, wordt geprobeerd om strategisch handelen van partijen te vermijden. Als alle partijen dezelfde doelstelling hebben is dat immers niet nodig.

Het doel van de publiek-private samenwerking is het herontwikkelen van het bedrijventerrein De Wolfsonken tot *“een eigentijds binnenstedelijk gebied met een hoge dichtheid, hoge ruimtelijke kwaliteit, hoge menging van functies, waaronder met name wonen, kantoor, kantoorachtige bedrijven, en eventueel maatschappelijke, commerciële, culturele en onderwijsvoorzieningen”* (Wolfsonken Masterplan, 1996). De PPS is een overlegstructuur waarin gezamenlijk gesproken wordt over gedeelde oplossingen, om zodoende de ‘strategische uncertainty’ te beperken. In de PPS bundelen de vier partijen (Kondor Wessels, de Nationale Investeringsbank, Stichting Pensioenfonds Stork en de gemeente Den Bosch) tevens hun financiële middelen. De investeringen van gemeente en private partijen in het Paleiskwartier bedragen ongeveer 600 miljoen euro. Elke partij is voor 25 procent risicodragend en brengt een evenredig deel van het kapitaal in. Elk van de vier partijen brengt daarnaast kennis in vanuit de eigen discipline. De gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol, Kondor Wessels vanuit haar rol als projectontwikkelaar en de beleggers (SPS en NIB) over rendabel investeren. De oprichting van de PPS is zodoende te herleiden tot de schaarste aan middelen (financiële middelen, kennis en een overlegstructuur).

Voor de verwerving van grondeigendom is de gemeente belangrijk geweest. De Bossche Investeringsmaatschappij, die de bedrijfshuisvesting in Den Bosch faciliteert en gronden aankoopt voor ontwikkeling, heeft de kavels in het gebied aangekocht en gefaseerd aan de ontwikkelingsmaatschappij verkocht. Dat wil zeggen dat de gronden kavelsgewijs geleverd worden aan de maatschappij, zodat het kwartier in stappen ontwikkeld kan worden.



Figuur 4.1: Organogram BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier.  
Bron: Bewerkt, gebaseerd op Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 2007:35.

De PPS heeft in het Paleiskwartier vorm gekregen door oprichting van de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier (zie figuur 4.1). Deze maatschappij is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het kwartier. De activiteiten die de ontwikkelingsmaatschappij ontplooit, moeten bijdragen aan het verwezenlijken van de gedeelde doelstelling. De risico's worden gemeenschappelijk gedragen, partijen kunnen dus niet hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor eventuele verliezen. Toezicht vindt plaats door de Raad van Commissarissen, in deze raad zijn alle vier de partijen vertegenwoordigd. De leden van de directie, eveneens vertegenwoordigers van de deelnemende partijen, zijn unaniem door de Raad van Commissarissen aangewezen. Het gaat om een deskundige op het gebied van grondexploitatie en stadsontwikkeling (gemeente Den Bosch), een deskundige op het gebied van grond- en bouwexploitatie (Kondor Wessels) en een deskundige op het gebied van beleggingen in vastgoed (SPS en NIB) (Bruil et al., 2004:354). Hieruit blijkt duidelijk dat er aandacht is voor de schaarste aan kennis. In de ontwikkelingsmaatschappij is getracht de specifieke kennis van de verschillende

partijen te bundelen. De besluitvorming vindt plaats door de Raad van Commissarissen en de directie. Credo Planontwikkeling, een dochteronderneming van Kondor Wessels, treedt namens de maatschappij op als gedelegeerd planontwikkelaar. Zij treft voorbereidingen en coördineert de uitvoering van de ontwikkeling van het Paleiskwartier.

#### 4.1.2 Schaarste en meervoudig ruimtegebruik

Het beleid van de rijksoverheid is vanaf begin jaren '90 gericht op het herontwikkelen van onder meer stationsomgevingen tot sociaal-economische vitale stadsgebieden en op stedelijke verdichting. Het gemeentebestuur van Den Bosch ziet hierin mogelijkheden om het verouderde en verpauperde bedrijventerrein De Wolfsdonken te herontwikkelen. In het VINEX-voorbeeldplan wordt gesproken van *“functionele vernieuwing en herstructurering tot een gemengd stedelijk gebied met een hoogwaardig woon-, werk- en verblijfsklimaat”*. Deze drie functionele ruimteclaims – wonen, werken en recreëren – komen tegemoet aan de maatschappelijke vraag naar een concentratie van functies in de nabije woon- en werkomgeving. Het beleid van de overheid is daarnaast gericht op besparing van het buitengebied, vandaar de aandacht voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Hier komen de fysieke ruimteclaims in beeld, grondeigendom is namelijk in verschillende handen. In 1992 waren 56 bedrijven gevestigd op het bedrijventerrein en het grondbezit lag overwegend bij deze bedrijven. De Bossche Investeringsmaatschappij had ook nog een aantal kavels en panden in eigendom. Omwille van de gebiedsontwikkeling wilde de ontwikkelingsmaatschappij deze gronden verwerven. In Den Bosch zien we dus een schaarste aan binnenstedelijke ruimte. De belangrijkste doelstelling van het bestuur was en is het vestigen van stedelijke centrumfuncties in het Paleiskwartier (onder andere Paleis van Justitie, onderwijsboulevard, kantoren, woningen) waarvoor in de historische binnenstad geen of te weinig ruimte is. Uit deze doelstelling komt de schaarste aan ruimte duidelijk naar voren. Door een gebrek aan ruimte wilde de gemeente de binnenstad over het spoor ‘heen tillen’ (zie fig. 4.2).



Figuur 4.2: Maquette Paleiskwartier.

Bron: <http://www.paleiskwartier.nl>, zoals bezocht op 19-08-2007.

verwachting eind 2010 – zullen ongeveer 110.000 m<sup>2</sup> kantoren, ruim 30.000 m<sup>2</sup> commerciële functies, 1200 woningen en ruim 3500 parkeerplaatsen gerealiseerd zijn. Verder is er aandacht voor de vestiging van publieksfuncties zoals een bioscoop, muziekzaal, hotel, museum en congrescentrum. Aan de rand van het kwartier wordt gewerkt aan een onderwijsboulevard. In het Paleiskwartier is dus duidelijk sprake van verweving van functies. Verticaal bouwen zien we bijvoorbeeld terug in de parkeergarage die gerealiseerd is en functie-intensivering blijkt uit de doelstelling om het stadscentrum uit te breiden ‘over het spoor heen’.

Het Paleiskwartier moet een stukje Den Bosch worden met een uitgebalanceerde mix van functies. In deze mix zien we de meervoudig ruimtegebruik-component terug. In de structuurvisie formuleert de gemeente haar ambitie om het hele stationsgebied, waar het Paleiskwartier onderdeel van is, te ontwikkelen tot een hoogwaardige, stedelijke mix van wonen, werken en voorzieningen. Wanneer de laatste projecten in het Paleiskwartier worden opgeleverd – naar

## 4.2 Openheid

De gemeente Den Bosch is de initiatiefnemer voor de ontwikkeling van het Paleiskwartier. In deze paragraaf is aandacht voor de partijen die betrokken zijn bij het proces. Paragraaf 4.2.1 schetst de betrokkenheid van partijen en hoe er aandacht is geweest voor de verschillende agenda's. De betekenis van de omgeving van het proces hangt hier nauw mee samen en is het onderwerp van paragraaf 4.2.2.

### 4.2.1 De betrokkenheid van partijen en aandacht voor de verschillende agenda's

De gemeente Den Bosch heeft de aanzet gegeven voor de ontwikkeling van het Paleiskwartier. Ook Kondor Wessels, de Nationale Investeringsbank en Stichting Pensioenfonds Stork spelen een prominente rol. Kondor Wessels is benaderd omdat de gemeente inbreng wenste van een bekende en betrouwbare projectontwikkelaar. De gemeente had bij de ontwikkeling van La Gare positieve ervaringen opgedaan met Kondor Wessels. De Nationale Investeringsbank en SPS complementeerde het kwartet door de inbreng van kapitaal. Khandekar Stadsontwerp en Landschapsarchitectuur heeft het stedenbouwkundig plan gemaakt. Het inrichtingsplan voor de buitenruimte in het Paleiskwartier is ontwikkeld door de landschapsarchitecten van Van Empelen Van Aalderen Partners BV (VEVAP), in opdracht van bureau Khandekar.

Partijen	Belangen
Gemeente Den Bosch	Uitstraling voor de stad (image building) en uitbreiding van het stadscentrum. Schone, hele en veilige buitenruimte. Tevreden gebruikers zonder klachten over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer.
Kondor Wessels (bouwer en projectontwikkelaar)	Ontwerpen en realiseren van gebouwen en vervolgens verkopen (winstmaximalisatie en continuïteit van de bedrijfsvoering).
Nationale Investeringsbank + Stichting Pensioenfonds Stork	De gebruikswaarde van het Paleiskwartier moet toekomstbestendig zijn, om rendement (winst) te halen uit het belegde vermogen. Waardestijging van het vastgoed.*
Khandekar Stadsontwerp en Landschapsarchitectuur	De stedenbouwkundige wil iconen voor de stad Den Bosch creëren. De bebouwing en de buitenruimte moeten aansluiten bij het niveau van stedelijkheid dat Khandekar voor ogen heeft. Als de visie van Khandekar resulteert in een hoogwaardig stedelijk gebied, kan dit vervolgprijzen of nieuwe opdrachten elders opleveren.
Van Empelen Van Aalderen Partners BV	De landschapsarchitect wil ruimtelijke inpassing van de buitenruimte, waarbij het masterplan van Khandekar maatgevend is. De inrichting van de buitenruimte moet dus aansluiten bij het gewenste niveau van stedelijkheid.

Tabel 4.2: Publieke en private belangen.

\* De Nationale Investeringsbank en Stichting Pensioenfonds Stork zijn beide beleggers, vandaar de identieke belangen.

De in de bovengenoemde tabel opgesomde belangen vormen de agenda's van de verschillende partijen. Voor die agenda's is op verschillende manieren aandacht. Winst is een centraal belang voor de private partijen in de ontwikkelingsmaatschappij. Hiertoe is een evenredig deel van de omzet uit de ontwikkelingsmaatschappij bestemd voor de private partijen. Dat is een manier om de wensen van de (private) partijen te respecteren. Verder vindt de besluitvorming in de ontwikkelingsmaatschappij plaats op basis van unanimiteit. Als een beslissing dus geen recht doet aan één of meerdere agenda's, kan deze niet genomen worden. Daarnaast is in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd dat de partijen in de maatschappij voor hun eigen werkterrein voorkeursopdrachtnemer worden. De belangrijkste constatering met betrekking tot aandacht voor de verschillende agenda's is dat de individuele belangen van de partijen plaats

hebben gemaakt voor een gezamenlijk belang. De ontwikkelingsmaatschappij is in feite een gezamenlijke onderneming die op enige afstand van de eigen organisaties van de betreffende partijen staat. In de maatschappij is toegewerkt naar een gedeelde agenda, waarbij de individuele belangen naar de achtergrond verdwijnen. De gedeelde agenda moet echter wel recht doen aan de belangen van de afzonderlijke partijen. Hiertoe hebben tijdens het proces bijvoorbeeld vier-wekelijks ontwerperswerkgroepsessies plaatsgevonden. In de ontwerperswerkgroep zitten ontwerpers van bureau Khandekar en representanten van de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier (Bruil et al., 2004:152). In deze werkgroep zijn de verschillende ontwerp-opdrachten besproken (masterplan, Beeldkwaliteitsplan, inrichtingsplan buitenruimte, etc.). Alle partijen konden daarbij hun belangen en wensen kenbaar maken, waar vervolgens rekening mee gehouden is. Opvallend is dat de beheerder (dienst Stadsbedrijven, afdeling Beheer Openbare Ruimte) niet om de tafel heeft gezeten bij deze sessies. In het beginstadium van het proces is de gemeentelijke beheerder dus niet betrokken geweest, terwijl zijn belang al wel speelde (zie kader 4.1).

**Kader 4.1:**

Één van de respondenten is verantwoordelijk voor het beheer van het Paleiskwartier. Hij kon daarom in detail treden over het niveau van het dagelijks beheer. In Den Bosch wordt gewerkt met beheerniveaus op een schaal van 1 tot en met 5, waarbij 1 het hoogste en 5 het laagste beheerniveau is. Deze verdeling is gebaseerd op het normeringssysteem van CROW (publicatie 181, 2004). De binnenstad van Den Bosch wordt onderhouden op niveau 1. Voor het Paleiskwartier is afgesproken dat de beheerder beheerniveau 3 toe moet passen. Zijn beheerbudget is daar op afgestemd. De beheerder heeft geen inspraak of invloed gehad op het vaststellen van het beheerniveau. Het ruimtelijke kwaliteitsniveau in het Paleiskwartier is ambitieus en hoog, maar het beheerniveau is standaard (niveau 3).

#### **4.2.2 De betekenis van de omgeving van het proces**

In het Paleiskwartier participeren een aantal partijen niet in het proces terwijl zij wel belang hebben bij (de uitkomsten van) het proces, zij voldoen daarmee aan de effect-norm. In 2000 hebben die partijen zich verenigd in de Coöperatie Wijkbelangen Paleiskwartier, omdat zij bijvoorbeeld niet tevreden waren over het beheer in het kwartier. Bewoners en vastgoedeigenaren worden vertegenwoordigd in de coöperatie, die als hoofdtaak het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de leden heeft. Het doel van de coöperatie is het bevorderen van de totstandkoming en instandhouding van een kwalitatief hoogwaardig Paleiskwartier, waarin gewoond, gewerkt en gerecreëerd wordt. Het gaat om leefbaarheid en kwalitatieve uitstraling, hiertoe wordt gebiedsmanagement gevoerd. Woningcorporatie de Kleine Meijerij uit Rosmalen stuurt de gebiedsmanagementorganisatie aan.

Wijkbelangen Paleiskwartier bundelt de belangen op wijkniveau en richt zich dus niet op de gebruikers van één gebouw bijvoorbeeld, zoals een traditionele Vereniging van Eigenaren. De coöperatie is een kanaal tussen belanghebbenden en de gemeente. Vooralsnog functioneert Wijkbelangen Paleiskwartier anders dan bij de oprichting de bedoeling was. Aanvankelijk was het de bedoeling dat zij ging functioneren als een gebiedsmanagementorganisatie. Daarbij zouden contractuele afspraken gemaakt worden met de gemeente, bijvoorbeeld over onderhoud en schoonhouden van gebouwen en terreinen. Tot afspraken maken met de gemeente Den Bosch is het nog niet gekomen. Dit betekent dat in het proces nog weinig aandacht is voor de belangen van de bewoners en de vastgoedeigenaren.

### 4.3 Bescherming van core values

In deze paragraaf wordt aandacht besteedt aan de bescherming van core values. Paragraaf 4.3.1 zet de private belangenbescherming uiteen en in paragraaf 4.3.2 komt de publieke belangenbescherming aan bod.

#### 4.3.1 Private belangenbescherming

De private marktpartijen uit de ontwikkelingsmaatschappij zijn geïnteresseerd in het Paleiskwartier vanuit de eigen ondernemingsdoelstellingen, die samenhangen met winst en continuïteit. De gemeente maakt de gebiedsontwikkeling mogelijk omdat zij een omvangrijke grondpositie in het gebied heeft. Via de Bossche Investeringsmaatschappij is de gemeente de grootste grondeigenaar geworden in het gebied. Voor het verwerven van grondeigendom, een voorwaarde voor stedelijke gebiedsontwikkeling, waren de marktpartijen daarom afhankelijk van de gemeente. De partijen in de ontwikkelingsmaatschappij zijn het eens geworden met elkaar over de doelstellingen en afspraken over de ontwikkeling en realisatie van het kwartier. Als de core values van de private partijen onvoldoende beschermd waren, hadden zij geen samenwerkingsovereenkomst getekend en was geen PPS aangegaan. Alle neuzen staan dezelfde kant op in de ontwikkelingsmaatschappij en tegenstrijdige belangen en doelen zijn gladgestreken. In de samenwerkingsovereenkomst zijn de verhoudingen en verplichtingen tussen de samenwerkende partijen vastgelegd. De gebiedsontwikkelingsovereenkomst maakt deel uit van deze overeenkomst.

Ter bescherming van de private core values heeft de gemeente Den Bosch privaatrechtelijk gehandeld. De samenwerkingsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en private partijen. Pas na het sluiten van deze overeenkomst is een publiekrechtelijk ontwerpbestemmingsplan opgesteld. Het betreft hier een zogenaamd achterafbestemmingsplan, *“waarbij in feite de gecontracteerde overeenstemming over de bestemmingen wordt neergelegd in een bestemmingsplan”* (Bussink, 1989:688). Verder dan een ontwerpbestemmingsplan is het nog niet gekomen. De gemeente vond het ontwerpplan onvoldoende flexibel op hoofdzaken en te gedetailleerd op bijzaken (Bruil et al., 2004:285). Hierdoor zou de ontwikkeling van het Paleiskwartier, en daarmee de vooruitzichten op winst, kunnen stagneren. Met het stilleggen van de bestemmingsplanprocedure beoogde de gemeente de effectiviteit en efficiëntie van de ontwikkeling te vergroten. Daarmee komt de gemeente tegemoet aan primair private waarden. Effectiviteit en efficiency zijn immers waarden van het bedrijfsleven en in mindere mate van de overheid.

Om tegemoet te komen aan de core values van de private partijen heeft de gemeente Den Bosch dus gebruik gemaakt van het privaatrecht. Hierbij heeft zij de toezegging voor een achterafbestemmingsplan gedaan en afspraken gemaakt met de private partijen over de inhoud van een te maken bestemmingsplan. Een dergelijke overeenkomst beschermt de belangen van de private partijen. De gemeente sluit de overeenkomst namelijk met de toezegging dat zij zal zorgen voor een bestemmingsplan dat de ontwikkeling van het Paleiskwartier mogelijk maakt. Natuurlijk heeft de gemeente ook baat bij de ontwikkeling, maar het is niet het enige gemeentelijke belang, daarover meer in de volgende paragraaf.

#### 4.3.2 Publieke belangenbescherming

Het belang van de gemeente Den Bosch ligt in de herstructurering van bedrijventerrein De Wolfsdonken tot een nieuw woon- en werkgebied – het Paleiskwartier – met hoogwaardige stedelijke kwaliteit. Die doelstelling verschilt niet van die van de private partners uit de ontwikkelingsmaatschappij. De gemeente moet echter ook handelen in het algemeen belang, één van haar belangrijkste core values. Het Paleiskwartier moet recht doen aan de Bossche identiteit en het imago van de stad versterken. De economische potenties in het gebied moeten benut worden het kwartier moet tegemoet komen aan het duurzaamheidsvraagstuk. Er moet aandacht zijn voor de huisvesting van centrumfuncties, een goede bereikbaarheid en voldoende parkeer-

gelegenheid. Dit zijn allemaal zaken waar de gemeente garant voor moet staan. Waar het gaat het om de buitenruimte, deze moet schoon, heel en veilig zijn.

De BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier heeft van de Bossche gemeenteraad een ruim mandaat gekregen om zelfstandig het programma voor het gebied te bepalen en de regie over de gebiedsontwikkeling te voeren (Bruil et al., 2004:77). Bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier werkte de gemeente Den Bosch op gelijkwaardige basis samen met de private partijen. In de ontwikkelingsmaatschappij zijn er geen hiërarchische verschillen tussen de partijen en bij besluitvorming telt iedere stem even zwaar mee. Beslissingen worden immers genomen op basis van unanimiteit. Ter bescherming van de private core values heeft de gemeente privaatrechtelijk gehandeld en daardoor is de publiekrechtelijke rol van de gemeente naar de achtergrond gedrongen. Als gevolg daarvan is het marktdenken, met een focus op private core values, geïncorporeerd geraakt in de ontwikkelingsmaatschappij. Hoewel het een publiek-private samenwerking betreft domineert de bescherming van private core values. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de toezegging van een achterafbestemmingsplan, om de effectiviteit en efficiency van de ontwikkeling te verhogen. De PPS is dus gericht op het herontwikkelen van het Paleiskwartier. De gemeente moet echter ook nog rekening houden met tal van eisen vanuit de samenleving. Bij de ontwikkeling heeft de gemeente weinig mogelijkheden gehad om die core values te beschermen. In de samenwerkingsovereenkomst zijn daar wel afspraken over gemaakt. Die overeenkomst is echter niet openbaar, het is een privaatrechtelijk document.

## **4.4 Voortgang**

In deze paragraaf zetten we de prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag uiteen (§4.4.1). Om de voortgang te bewaken is het van belang dat een proces bemenst wordt door vertegenwoordigers die over ‘commitment power’ beschikken. Dit is het onderwerp van paragraaf 4.4.2.

### **4.4.1 Prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag**

Tijdens de herontwikkeling van het Paleiskwartier heeft de gemeente Den Bosch geen vergelijkbare projecten uitgevoerd. Het kwartier had dus niet te maken met concurrerende, gelijksoortige gebieden en/of een overaanbod aan appartementen en kantoorpanden. De ontwikkeling van het Paleiskwartier is daarnaast voorbehouden aan de partijen die in de ontwikkelingsmaatschappij participeren. Er is dus geen marktconcurrentie mogelijk en de exclusiviteit in het gebied is gewaarborgd bij de ontwikkeling. De winstmogelijkheden zijn gereserveerd voor de partijen die in de ontwikkelingsmaatschappij participeren. De partijen wordt dus een vooruitzicht op winst geboden, in de staart van het proces. Die winst zal hoger zijn naarmate de ruimtelijke kwaliteit in het Paleiskwartier hoger wordt. Dit is een belangrijke prikkel voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. Omdat het beheer van de buitenruimte een publieke taak is, zijn de marktpartijen daar veel minder in geïnteresseerd. De private partijen in de ontwikkelingsmaatschappij zien de mogelijkheden voor het maken van winst daarom meer in het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit dan over het beheer.

Een andere prikkel komt voort uit het opstellen van ambitieuze visies en plannen, ingegeven door de gemeente. Getracht werd om zo enthousiasme te kweken bij de bevolking en marktpartijen. Door de lat hoog te leggen probeerde de gemeente marktpartijen mee te krijgen in de ontwikkeling. Hoge ambities moesten de bereidheid van marktpartijen om te participeren in het proces doen toenemen. Als het Paleiskwartier eenmaal gerealiseerd is, ligt er een hoogwaardig stedelijk gebied. Dit is ook een vooruitzicht op winst, omdat partijen hun naam kunnen verbinden aan de ontwikkeling. Ook in deze visies en plannen is vooral aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit en niet voor beheer. Tot slot noemen we de bereidheid van de gemeente om zelf ook financieel te investeren in het plan als prikkel voor coöperatief gedrag. Als gevolg hiervan waren marktpartijen op hun beurt sneller bereid om deel te nemen aan het proces.

#### **4.4.2 Personele bezetting**

Bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier is voldaan aan de voorwaarde dat een proces ‘zwaar’ moet worden bemenst. Door de jaren heen zijn dezelfde mensen met elkaar aan het werk. Die continuïteit is van belang voor het commitment aan het proces. De partijen genieten het vertrouwen van elkaar en zijn commitment aangegaan voor de lange termijn (door de oprichting van de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier). Vanuit de gemeente is de directeur Stadsontwikkeling een sleutelfiguur en bij Kondor Wessels is dat bijvoorbeeld de directeur van Credo Integrale Planontwikkeling. Stedenbouwkundige Khandekar is als hoofdontwerper ook van dichtbij betrokken. De eerste jaren persoonlijk en later een team van ontwerpers van zijn bureau. De bovengenoemde personen zijn hoog in de eigen organisatie gepositioneerd en beschikken over ‘commitment power’. Door de gekozen samenwerkingsvorm kan besluitvorming langs korte lijnen plaatsvinden. In de ontwikkelingsmaatschappij wordt samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid. De partijen (h)erkennen elkanders belangen en er wordt op een respectvolle manier met elkaar samengewerkt, teneinde de gedeelde agenda te verwerkelijken. De ‘zware’ bemensing van het proces komt niet alleen de voortgang van het besluitvormingsproces ten goede, de beslissingen die genomen worden zijn ook gezaghebbend omdat de vertegenwoordigers van de partijen in de ontwikkelingsmaatschappij over ‘commitment power’ beschikken.

#### **4.5 Inhoud**

Een proces wordt ontworpen om gedeelde probleemdefinities en oplossingen voort te brengen. In deze paragraaf kijken we wat de rol van experts en belanghebbenden daarbij is (§4.5.1). Een ander criterium is dat een proces moet verlopen van variëteit naar selectie, daaraan wordt aandacht besteedt in paragraaf 4.5.2.

##### **4.5.1 Experts en belanghebbenden**

In het Paleiskwartier zijn twee partijen betrokken die als experts ‘boven’ de partijen in het proces staan. In de eerste plaats is dat Credo Integrale Planontwikkeling, die ingehuurd is om de ontwikkeling van het Paleiskwartier te coördineren. Dit bureau heeft deskundigheid op het gebied van project- en gebiedsontwikkeling en heeft daarmee ook een faciliterende rol in de ontwikkeling. In de tweede plaats noemen we bureau Khandekar. Als ontwerper van het stedenbouwkundig plan vervult Khandekar de rol van supervisor en adviseur. Khandekar wordt ook als zodanig erkend door de partijen. Het bureau is bijvoorbeeld supervisor over de buitenruimte en controleert daartoe alle bestekken die van de buitenruimte gemaakt worden. De inrichting van het kwartier en de buitenruimte moeten aansluiten bij het niveau van stedelijkheid dat Khandekar voor ogen heeft. Ook het inrichtingsplan voor de buitenruimte is daarom door Khandekar getoetst aan het masterplan.

Credo Integrale Planontwikkeling en bureau Khandekar zien toe op de gemaakte afspraken en met name Khandekar houdt toezicht op de geformuleerde kaders die gesteld zijn in het masterplan en het Beeldkwaliteitsplan. Beiden vervullen ook nog een adviesfunctie voor de maatschappij. In het Paleiskwartier zijn experts en belanghebbenden duidelijk van elkaar gescheiden. Zo is Khandekar geen partij in de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. Credo treedt namens de ontwikkelingsmaatschappij echter wel op als gedelegeerd planontwikkelaar. Kondor Wessels bezit 70% van de aandelen van Credo. Om belangenverstrengeling de kop in te drukken is afgesproken dat prijsonderhandelingen met de bouwer – Kondor Wessels is naast projectontwikkelaar immers ook bouwer – door een ander directielid dan die van Kondor Wessels worden gevoerd (Bruil et al., 2004:354). Tevens moet Credo zelf verantwoordelijkheid nemen voor het bewaken van haar zelfstandige positie.



#### **4.5.2 Van variëteit naar selectie**

In een editie van 'De Paleiscourant', een uitgave van de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier, is het volgende opgetekend: "*Van meet af aan stond voorop dat het Paleiskwartier een stedelijke karakter zou krijgen*". Het streven was en is een in de huidige tijd passende stedelijkheid en de inrichting van de buitenruimte moet het stedelijke karakter ondersteunen. Stedenbouwkundige Khandekar heeft deze visie vertaald in verschillende ontwerpen (masterplan, Beeldkwaliteitsplan). In een interview met onderzoekers van de TU Delft (Bruil et al., 2004:167) geeft Khandekar aan dat de stedenbouwkundige aan het begin van het proces behalve ontwerper vooral ook luisteraar moet zijn. Khandekar maakt duidelijk dat aan het begin van het proces geen eenduidig kwaliteitsbegrip over de uiteindelijke inrichting van het Paleiskwartier was. Het kwaliteitsbegrip is gedurende het proces tot stand gekomen. Volgens Khandekar kan dat begrip niet ontstaan zonder de input en eisen van de verschillende partijen. In de discussie tussen de betrokken partijen over de gewenste ruimtelijke kwaliteit, is 'stedelijkheid' altijd een hoofdpijler geweest. De communicatie tussen de verschillende partijen – over de ruimtelijke kwaliteitsambitie – heeft niet plaatsgevonden in een formele overlegstructuur.

#### **4.6 Afspraken over de buitenruimte<sup>1</sup>**

In deze paragraaf zetten we uiteen welke concrete afspraken er zijn gemaakt over de ruimtelijke kwaliteit (§4.6.1) en het beheer van de buitenruimte (§4.6.2).

##### **4.6.1 Ruimtelijke kwaliteit van de buitenruimte**

In het Masterplan Wolfsonken is de gewenste ruimtelijke kwaliteit op hoofdlijnen vastgelegd. Het kwaliteitsbeeld wordt geduid met een globaal programma over het aantal vierkante meters en de functies die de partijen willen huisvesten in het Paleiskwartier. De sfeer, vertaald in architectuur en inrichting van de buitenruimte, wordt ook beschreven in het masterplan. In het Beeldkwaliteitsplan wordt het masterplan nader uitgewerkt met meer detailinformatie over de verschillende functies, de architectuur het materiaal- en kleurgebruik, et cetera. De inrichting van de buitenruimte is vastgelegd in het inrichtingsplan.

Door te luisteren naar de verschillende partijen (zie §4.5.2) heeft Khandekar geprobeerd invulling te geven aan de dynamische kwaliteitsdefinitie. Met het masterplan en Beeldkwaliteitsplan wordt de ruimtelijke kwaliteit voor de inrichting van het Paleiskwartier voor een gedeelte statisch. In het masterplan zijn bijvoorbeeld de wegenstructuur, de plaats van buitenruimte en groenvoorzieningen, de verkaveling, de bouwhoogten en de gewenste functies vastgelegd. In het Beeldkwaliteitsplan zijn zaken vastgelegd als materialisering en accenten van de bebouwing en materialisering en typologie van de buitenruimte. Gedurende het proces is de dynamische kwaliteitsdefinitie zo over gegaan in een statische definitie. In de beide plannen is vooral aandacht voor de technische kwaliteit. In Den Bosch wil de gemeente een schone, hele en veilige buitenruimte, maar met de feitelijke beheerder is niet gesproken over het beheer (zie §4.6.2) en het stabiel houden en handhaven van de ruimtelijke kwaliteit. Afspraken over de functionele en maatschappelijke kwaliteit hebben wij niet kunnen achterhalen.

##### **4.6.2 Beheer van de buitenruimte**

Het meest opvallende is dat er voor het Paleiskwartier geen beheerplan of beheerconvenant bestaat met daarin afspraken over het beheer. De enige afspraak die wij hebben kunnen achterhalen is dat de ontwikkelingsmaatschappij verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de buitenruimte en dat na ontwikkeling de buitenruimte over wordt gedragen aan de gemeente Den Bosch. Uiteindelijk neemt de dienst Stadsbedrijven, afdeling Beheer Openbare Ruimte het beheer voor haar rekening. In de samenwerkingsovereenkomst staan afspraken over de ontwikkeling, de aanleg en het toekomstige beheer van de buitenruimte. Deze overeenkomsten hebben wij niet kunnen raadplegen omdat het geen openbare stukken zijn: het zijn privaatrechtelijke

overeenkomsten. Onze respondenten voor het Paleiskwartier konden ook geen helder beeld schetsen van de afspraken die in deze overeenkomst zijn vastgelegd met betrekking tot beheer, zelfs de gemeentelijke beheerder niet. In Den Bosch bemoeien private partijen zich niet met het beheren van de buitenruimte. Private partijen hebben geen geld beschikbaar gesteld voor het beheer. Vormen van publiek-private bekostiging zijn dus niet terug te vinden in het Paleiskwartier. Extra beheerkosten komen daarmee automatisch voor rekening van de gemeente, private partijen betalen daar niet aan mee.

## **NOTEN**

1. Paragraaf gebaseerd op Bruil et al., 2004.

## 5. BEATRIXKWARTIER

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de manier waarop invulling is gegeven aan de procesvoorwaarden bij de gebiedsontwikkeling van het Beatrixkwartier te Den Haag. De opgave voor het kwartier met betrekking tot publiek-private samenwerking en meervoudig ruimtegebruik, en de context waarin dit plaatsvindt, wordt geschetst in paragraaf 5.1. Vervolgens wordt in vier paragrafen beschreven hoe in het proces van PPS aandacht is geweest voor de procesvoorwaarden. Achtereenvolgens worden openheid (§5.2), bescherming van core values (§5.3), voortgang (§5.4) en inhoud (§5.5) behandeld. De laatste paragraaf (§5.6) geeft aan wat in termen van ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte<sup>1</sup> is afgesproken in het Beatrixkwartier. Om de lezer bekend te maken met de Haagse binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is onderstaand een korte geschiedenis van de procesgang opgenomen.

### 5.1 Situatieschets van het Beatrixkwartier

Het Beatrixkwartier is gelegen in Den Haag tussen de Utrechtsebaan, Juliana van Stolberglaan, Louise Henriëttestraat/Caroline van Nassaustraat en de NS-sporen. Het te (her)ontwikkelen kwartier is grotendeels opgebouwd in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw nadat het in de Tweede Wereldoorlog per vergissing door de geallieerden werd gebombardeerd. Als gevolg van de naoorlogse bouw wordt het gekenmerkt door losstaande kantoorgebouwen en een onsamenvangende buitenruimte. De (her)ontwikkeling beslaat in totaal een oppervlakte van 18 hectare kantoor- en woongebied. Het Beatrixkwartier maakt deel uit van stadsdeel Haagse Hout, woonbuurt Bezuidenhout-Midden.

Datum	Onderwerp	Gebeurtenissen en partijen
1991 (juni)	Structuurvisie BK*	De gemeente presenteert een eerste samenhangend plan-kader voor de ontwikkeling van het BK. Zij constateert dat het ontbreekt aan samenhang in bebouwing en buitenruimte en dat niet direct wordt ingespeeld op ontwikkelingen rond de Utrechtsebaan en de woonbuurt Bezuidenhout.
1991 (juni)	Overleggroep BK	Op verzoek van de gemeenteraad worden bewoners van omliggende wijken bij verdere planontwikkeling betrokken.
1992-1998	Diverse bouwplannen	Een aantal bouwplannen wordt op basis van de structuurvisie gerealiseerd door particuliere eigenaren (Haagse Poort van ING en Beatrixpark van Siemens).
1998 (oktober)	Startdocument Masterplan BK en samenstelling PPS	De gemeente en tien particuliere eigenaren leggen hun gemeenschappelijke uitgangspunten voor de planontwikkeling vast en richten de Stuurgroep BK op <sup>2</sup> .
1998 (november)	Convenant Masterplan BK	De partijen in de stuurgroep spreken af om gezamenlijk een functioneel, maatschappelijk, financieel en stedenbouwkundig haalbaar masterplan voor het gebied te ontwikkelen.
1999 (juni)	Masterplan BK	Na een selectieprocedure wordt Busquets door de stuurgroep aangesteld als stedenbouwkundig ontwerper van het masterplan. Het masterplan is een ontwikkelingskader voor de bouwlocaties en de buitenruimte in het Beatrixkwartier.
1999 (september)	Opdrachtformulering Openbare Ruimte BK	Uitwerking van het masterplan voor herontwikkeling van de buitenruimte met duidelijke publiek-private taakverdeling.
2000 (april)	Raamovereenkomst BK en samenstelling (gecontinueerde) PPS	Gemeente Den Haag, Fortis Vastgoed, ING Real Estate, KPN Telecom BV, Provastgoed Nederland BV, BPF Bouwinvest (in opdracht van BPF Bouw) en Siemens Nederland NV maken afspraken over het gewenste ruimtelijke, programmatische en financieel-organisatorische kader voor ontwikkeling van de bouwplannen en

		buitenruimte.
2001 (juni)	Vaststelling bestemmingsplan Bezuidenhout-Midden	In navolging van Gedeputeerde Staten stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast, dat op basis van het masterplan een samenhangend kader biedt.
2001 (juli)	Voorstel Voorlopig Ontwerp Openbare Ruimte BK	De gemeente en bovengenoemde partijen leggen op basis van het masterplan een ontwerp voor de buitenruimte ter goedkeuring neer bij de gemeenteraad.
2002 (december)	Herinrichting Openbare Ruimte BK	De gemeenteraad keurt het ontwerp van de buitenruimte goed. Het is een samenhangend kader met voorwaarden voor de ontwikkeling van een hoogwaardig zakendistrict.
2003 (juli)	Kadernota Ruimte voor Kwaliteit	De gemeente stelt een overkoepelend beleidskader op voor de buitenruimte in de hele stad. Doelen worden vertaald in drie kwaliteitsniveaus. Ten aanzien van het BK wordt gekozen voor 'Maatwerk Kwaliteit'.
2006 (juni)	Marketing-overeenkomst BK	De gemeente sluit met de zes partijen een overeenkomst die voorziet in gezamenlijke promotie-inspanningen voor de komende jaren plus financiële bijdrage van de gemeente.
2006 (november)	BK Beheerplan	Dienst Stadsbeheer van stadsdeelkantoor Haagse Hout ontwikkelt een beheerplan om het hoogwaardige inrichtingsniveau (met gebruik van afwijkende materialen) in stand te houden.
2007 (in ontwikkeling)	Beheerconvenant	Afspraken en verhoudingen tussen het gebiedsmanagement van de marktpartijen en het omgevingsmanagement van de gemeente worden vastgelegd door de beheerder c.q. omgevingsmanager van stadsdeelkantoor Haagse Hout.

Tabel 5.1: Procesgeschiedenis Beatrixkwartier.

\* BK = Beatrixkwartier

Deze paragraaf gaat verder met een introductie van de casus Beatrixkwartier. Met behulp van twee begrippenparen wordt de context aangeven waarin de gebiedsontwikkeling plaatsvindt: bestuurlijke complexiteit/PPS en schaarste/meervoudig ruimtegebruik. De eerste paragraaf (§5.1.1) duidt de bestuurlijke complexiteit aan de hand van drie vormen van onzekerheid en er wordt ingegaan op het doel van de samenwerking en de door de gemeente en marktpartijen gekozen samenwerkingsvorm. De tweede paragraaf (§5.1.2) gaat in op het 'waarom' van de gebiedsontwikkeling en besteedt aandacht aan de functies die in het binnenstedelijke gebied zijn ondergebracht.

### 5.1.1 Bestuurlijke complexiteit en PPS

In 1991 spreekt het gemeentebestuur van Den Haag in de Structuurvisie Beatrixkwartier de intentie uit tot vernieuwing van het kantoren- en woongebied. De gemeente ziet kansen om het Beatrixkwartier te ontwikkelen tot een belangrijk economisch centrum c.q. zakendistrict in Den Haag. Op dat moment is er geen directe relatie tussen het Beatrixkwartier en de recente ontwikkelingen rond de Utrechtsebaan en de woonbuurt Bezuidenhout. Ook na presentatie van de structuurvisie zijn diverse bouwplannen afzonderlijk door private partijen ontwikkeld. Het ontbreekt aan een gremium waarbinnen informatie uitgewisseld kan worden over (toekomstige) wensen en eisen voor de ontwikkeling van het gebied. Tussen de belanghebbende partijen vindt geen gezamenlijk overleg plaats en er bestaat geen eenduidige probleemdefinitie; kennis en informatie over wensen en eisen is niet (tijdig) beschikbaar. Daar komt bij dat de grondposities in het Beatrixkwartier overwegend in particuliere handen zijn en de partijen (vanuit hun discipline/achtergrond) verschillende percepties hebben over het 'complexe probleem' en de oplossing daarvan; er is sprake van informatieasymmetrie. Het uitblijven van informatie-uitwisseling en het ontbreken van gedeelde uitgangspunten, om tot samenhang in het kwartier te komen, leidt aan publieke en private kant tot 'substantive uncertainty'. De tweede vorm van onzekerheid komt

voort uit het handelen van de betrokken partijen op basis van eigen percepties; ‘strategic uncertainty’. Vanwege de relatief ongunstige marktomstandigheden voor het ontwikkelen van kantoren zijn private partijen niet bereid om te investeren. Partijen wachten af totdat de gemeente Den Haag het initiatief neemt tot de aankoop van een belangrijk kavel (Prinsenhof), om deze in samenwerking met BPF Bouwinvest te ontwikkelen<sup>3</sup>. Dit is een onverwachte strategische keuze geweest om de gebiedsontwikkeling een ‘boost’ te geven. De derde vorm van onzekerheid zien we terug in de verschillende publieke en private waarden en verschillende doelstellingen ten aanzien van de (her)ontwikkeling (zie §5.2). ‘Institutional uncertainty’ van de partijen komt voort uit de reeds genoemde ongunstige marktomstandigheden, waardoor de waarden en doelstellingen van de partijen niet beschermd respectievelijk behaald kunnen worden. Als gevolg daarvan was de investeringsbereidheid aanvankelijk laag. Teneinde de drie onzekerheden te reduceren is voor (her)ontwikkeling van het gebied de publiek-private Stuurgroep Beatrixkwartier opgericht. De gemeente Den Haag en tien marktpartijen (later zes) hebben in de PPS gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd en afspraken gemaakt die de publieke en private core values moeten beschermen (zie §5.3).

Het doel van de (gecontinueerde) PPS wordt in de Raamovereenkomst Beatrixkwartier (2000) als volgt vastgelegd: *“Partijen wensen ieder voor zich te komen tot de ontwikkeling en realisatie van een aantal bouwprojecten binnen het Beatrixkwartier ter uitvoering van het Masterplan Beatrixkwartier. Partijen wensen de afspraken die zij omtrent de vastgoedontwikkeling binnen het Beatrixkwartier op financieel, programmatisch en stedenbouwkundig gebied hebben gemaakt in de onderhavige overeenkomst vast te leggen. Tevens wensen de partijen de afspraken die zijn gemaakt over de hoogwaardige inrichting van de buitenruimte binnen het Beatrixkwartier en de financiële bijdrage van de private partijen in de kwaliteitskosten ter zake van deze inrichting vast te leggen. Ten slotte hebben de partijen afspraken ter zake van de gezamenlijke promotie van het Beatrixkwartier gemaakt.”* De gezamenlijke organisatie van de ontwikkeling heeft, via privaatrechtelijke overeenkomsten, geresulteerd in de vroegtijdige splitsing van het Beatrixkwartier in een buitenruimte en zes te (her)ontwikkelen kavels. Zoals in het bovenstaande duidelijk is geworden, is de PPS een antwoord op het ontbreken van (lees: schaarste aan) een overlegstructuur. De private partijen beschikken over specifieke (markt)kennis voor de (her)ontwikkeling tot een hoogwaardig zakendistrict, omdat zij behalve eigenaar van de kavel ook belegger/ontwikkelaar zijn. De gemeente heeft kennis over de (juridische) kaders waarbinnen dit moet gebeuren. De PPS is dus een gremium waarin kennis (vanuit de eigen disciplines) door de partijen bijeen wordt gebracht. Daarnaast brengen de partijen financiële middelen bijeen. Niet zozeer vanwege een schaarste, maar de gemeente wil de extra hoogwaardige kwaliteit van de buitenruimte en het beheer daarvan niet alleen bekostigen. De hoogwaardigheid is immers van gezamenlijk belang. Vijftig procent van de aanlegkosten voor de buitenruimte wordt bekostigd door de private partijen; de gemeente betaalt de andere helft. Private partijen ontwikkelen en bekostigen zelf de bouwprojecten op de eigen kavel. De gemeente en zes marktpartijen participeren daarmee niet risicodragend in de totale ontwikkeling van het Beatrixkwartier.

De samenwerking krijgt in april 2000 organisatorisch vorm middels oprichting van de Stuurgroep Beatrixkwartier, waarin de verantwoordelijke wethouders van de gemeente en de directies van de zes marktpartijen participeren. Het voorzitterschap ligt bij de wethouder Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Ontwikkeling en Wonen (ROSW). De PPS is een (vrijwillige) overeenkomst (een covenant) tussen de gemeente en de private partijen om een vooraf omschreven resultaat te bereiken. De stuurgroep is geen rechtspersoon, er worden uitsluitend contractuele afspraken gemaakt over de gezamenlijke grondexploitatie. Verschillende kaders voor de gebiedsontwikkeling zijn vastgelegd in meerdere overeenkomsten (zie tabel 5.1). Naast de stuurgroep zijn ambtelijke werkgroepen ingesteld, waarin beslissingen van de stuurgroep worden voorbereid, activiteiten worden uitgevoerd en zonodig coördinatie plaatsvindt. De volgende werkgroepen zijn in het leven geroepen: Financieel-organisatorisch Kader, Communicatie & Gebiedspromotie en Openbare Ruimte. Daarnaast vindt organisatie van het ontwerpproces plaats in publiek-private ontwerpteams. Maatschappelijk overleg en overleg met andere belang-

hebbenden vindt voornamelijk plaats via de Overleggroep Beatrixkwartier (frequentie zes- à achtwekelijks).

### 5.1.2 Schaarste en meervoudig ruimtegebruik

Het VINEX-beleid van de rijksoverheid – in het bijzonder het uitvoeringsconvenant tussen het stadsgewest Haaglanden, de provincie Zuid-Holland en de rijksoverheid – wordt begin jaren '90 door de gemeente Den Haag aangegrepen om ontwikkelingsplannen te maken voor A-locaties in de stad. Het Beatrixkwartier is één van deze locaties en maakt deel uit van het overkoepelende plan Den Haag Nieuw Centrum. Het gemeentebestuur ziet mogelijkheden voor ontwikkeling van



Figuur 5.1: Impressie van het Beatrixkwartier. Linksonder de RandstadRail ('de netkous'), in het midden de nog te ontwikkelen Monarch en rechts de Utrechtsebaan. Bron: <http://www.provast.nl>, zoals bezocht op 21 augustus 2007.

het gebied in de schaarste aan ruimte voor hoogwaardige kantoorlocaties in de stad. De functionele ruimteclaim komt daarmee in het bijzonder voort uit de (markt)vraag naar hoogwaardige kantoorlocaties. Andere functionele claims richten zich op wonen, parkeren en voorzieningen om de leefbaarheid en stedelijkheid van het gebied te vergroten. De territoriale ruimteclaims worden zichtbaar doordat het grondbezit in handen is van particuliere eigenaren (met uitzondering van de Prinsenhof-kavel). Een tweede territoriale claim is de claim van de gemeentelijke overheid op de buitenruimte. De ontwikkeling, inrichting en financiering gaat in samenspraak met de marktpartijen, het beheer blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De doelstelling van de gebieds-

ontwikkeling wordt, in samenspraak met de particuliere grondeigenaren, in het Masterplan Beatrixkwartier geformuleerd als: *“de versterking van de economische functie van het centrum van Den Haag in de Randstad-Deltametropool, door uitbouw van het Beatrixkwartier tot een zakendistrict in Nieuw Centrum met een gunstige marktpositie, een rendabele vastgoedontwikkeling van kantoren, woningbouw en voorzieningen en een goede OV- en autobereikbaarheid (1999:5).”*

Het bovenstaande is volgens de partijen alleen mogelijk door een verscheidenheid aan functies bijeen te brengen. Meervoudig ruimtegebruik komt tot uiting in het streven van de partijen om het Beatrixkwartier te (her)ontwikkelen tot een centrum van zakelijke dienstverlening. Het moet als één gebied met een eigen stedelijke identiteit worden beleefd: een Central Business District. Uiteindelijk wordt in de raamovereenkomst de gewenste programmatische mix vastgelegd. In het Beatrixkwartier wordt 58.000 m<sup>2</sup> buitenruimte opnieuw ingericht, 400.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte gerealiseerd (waarvan 180.000 m<sup>2</sup> nieuwbouw) en worden 460 appartementen gebouwd. Daarnaast is ruimte gereserveerd voor cafés, restaurants, kinderopvang, een hotel en ruim 5.000 parkeerplaatsen. Meervoudig ruimtegebruik vindt dus plaats door intensivering (van kantoorbebouwing), verweving (van OV-verbindingen in combinatie met kantoor- en woonfuncties), verticaal bouwen (door het stapelen van parkeren, kantoren, woningen en voorzieningen) en verlenging van de gebruiksduur (parkeergarages worden niet alleen gebruikt door werknemers in het kwartier, maar ook dag en nacht door bezoekers). In totaal zijn/worden acht deelplannen gerealiseerd: CentreCourt, Prinsenhof, Beatrixpark fase 3, Haagse Poort, Nieuwbouw ING-kavel (allen gerealiseerd), RandstadRail (vertraging), De Monarch (in ontwikkeling) en KPN-kavel (onlangs verkocht aan geïnteresseerde ontwikkelaar/belegger). Van

de acht deelplannen voor de buitenruimte zijn de ontwerpen afgerond en zijn enkele plannen inmiddels gerealiseerd. Eindoplevering van de buitenruimte staat gepland voor 2010. Voor de resterende drie bouwplannen is geen datum van oplevering bekend.

## 5.2 Openheid

Paragraaf 5.2.1 schetst welke partijen betrokken zijn bij het proces van PPS en of zij open zijn over de eigen motivaties, belangen en wensen. Vervolgens kijken we hoe er aandacht is geweest voor de verschillende agenda's. De betekenis van de omgeving van het proces, die hier sterk mee samenhangt, wordt behandeld in paragraaf 5.2.2.

### 5.2.1 De betrokkenheid van partijen en aandacht voor de verschillende agenda's

De gemeente Den Haag liet haar betrokkenheid blijken door in samenwerking met BPF Bouwinvest de Prinsenhof-kavel te ontwikkelen. Het initiatief heeft gediend als katalysator voor verdere publiek-private samenwerking. Tijdens de Startbijeenkomst Beatrixkwartier legden de gemeente en tien particuliere eigenaren door middel van bilaterale gesprekken hun agenda's voor de ontwikkeling van het gebied op tafel. Dit gebeurde tegen de achtergrond van de gemeentelijke structuurvisie. De gemeentelijke motieven tot ontwikkeling van het Beatrixkwartier zijn gelegen in de constatering dat het ontbreekt aan samenhang in de bebouwing en buitenruimte en dat er geen directe relaties met ontwikkelingen in de nabije omgeving zijn. Het belangrijkste motief van de marktpartijen om mee te doen met de gebiedsontwikkeling is dat zij eigenaar zijn van de kavels, waarop zij een hoogwaardige bebouwing willen realiseren. Specifiek noemen we de dienst Stadsbeheer (DSB), stadsdeelkantoor Haagse Hout (de beheerder/omgevingsmanager), die vanaf de initiatieffase het belang van het beheer heeft benadrukt. Zij heeft haar wensen duidelijk gemaakt door het indienen van een 'Programma van Eisen' voor de buitenruimte en door deelname in de Werkgroep Openbare Ruimte. De belangen van de verschillende partijen zijn in tabel 5.2 weergegeven.

Partijen	Belangen
Gemeente Den Haag	Goede ruimtelijke ordening en goede bereikbaarheid door: (1) uitbouw van het Beatrixkwartier tot een internationaal concurrerend vestigingsmilieu voor hoogwaardige kantoorgebruikers, (2) opwaardering van de Prinses Beatrixlaan door een herinrichting van de buitenruimte, (3) kantoorontwikkeling mag niet leiden tot verdringing van de woonbestemming in Bezuidenhout, (4) creëren van een overgangszone tussen het Beatrixkwartier en het woongebied Bezuidenhout-Midden en (5) het voorkomen van verkeer- en parkeeroverlast in de woongebieden.
Particuliere eigenaren (beleggers/ontwikkelaars)	Continuïteit van de bedrijfsvoering, winstmaximalisatie en een stijging van de vastgoedwaarde door een hoogwaardige ontwikkeling van zowel de eigen kavel als de buitenruimte.
Stedenbouwkundige Busquets	Samenhang in het gebied door de combinatie van hoogwaardige architectuur, hoogwaardige buitenruimte en goede bereikbaarheid binnen de kaders van het masterplan (nadrukkelijk geen 'monocultuur').
Stadsstedenbouwer Schmitt	Begeleiden van het ontwerpproces van de bouwplannen, de deelplannen in de buitenruimte en RandstadRail.
Dienst Stadsbeheer (omgevingsmanagement)	Stimuleren van bewonersparticipatie, verbeteren van de veiligheid, de leefbaarheid en buitenruimte (ondermeer in relatie met de bouwplannen) én het aanpakken van knelpunten op het gebied van handhaving. Dit doet zij door middel van integraal beheer van de buitenruimte en het leveren van 'Maatwerk kwaliteit' (Kadernota Ruimte voor Kwaliteit, 2004)*.

Tabel 5.2: Publieke en private belangen

\* Maatwerk Kwaliteit biedt private partijen in het Beatrixkwartier de mogelijkheid om in samenwerking met de gemeente Den Haag een bijzondere inrichting en bijbehorend onderhoud te realiseren – afgestemd

op de sfeer en belevingswaarde van de omgeving. Gemeente en private partijen maken in een convenant afspraken over de financiering, de gewenste inrichting en het onderhoud. De gemeente poogt daarbij actieve participatie van de bewoners te bewerkstelligen ten behoeve van een verbetering en instandhouding van de kwaliteit van de woonomgeving (Kadernota, 2003).

Sinds de presentatie van de structuurvisie heeft de gemeente Den Haag een open houding aangenomen door haar plannen in samenspraak met de verschillende ambtelijke diensten en private partijen te ontwikkelen. Ook de private partijen communiceren openlijk over hun wensen voor de ontwikkeling van de eigen kavels. De gemeenschappelijke uitgangspunten voor de planontwikkeling, die eveneens voortkomen uit de bilaterale gesprekken, zijn daartoe vastgelegd in het Startdocument Beatrixkwartier. Onder leiding van Busquets (en stadsstedenbouwer Schmitt) hebben bilaterale en plenaire ontwerpessies plaatsgevonden tussen de particuliere eigenaren, waarin gesproken is over invulling van het masterplan. In deze hebben de publieke en private partijen toegewerkt naar een gedeelde agenda. Dat heeft geresulteerd in een plan waar alle partijen zich in kunnen vinden. De private belangen worden gerespecteerd doordat de marktpartijen de eigen kavel kunnen ontwikkelen binnen de in het masterplan gestelde (stedenbouwkundige) kaders. De kaders bieden niet alleen ruimte voor de ontwikkeling van de private bouwplannen, maar bieden tevens ruimte voor de invulling van het publieke belang.

De Stuurgroep Beatrixkwartier is het gremium waarin de gezamenlijke afstemming en besluitvorming tussen gemeente en private partijen over de ontwikkeling van het Beatrixkwartier heeft plaatsgevonden. Besluiten zijn uitsluitend genomen in de stuurgroep, op basis van unanimititeit. De plannen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de Haagse gemeenteraad. Als gevolg van overleg en afstemming in de stuurgroep botsen de gedeelde belangen niet met de private (eigen kavel ontwikkelen) en publieke belangen (goede ruimtelijke ordening en bereikbaarheid). Publieke en private belangen botsen ook niet met de belangen van Busquets omdat zij zich tevreden zagen met het masterplan. De belangen van de beheerder liggen bij het instandhouden van de hoogwaardige kwaliteit die de samenwerkende partijen voor ogen hebben; ook deze belangen botsen niet.

### **5.2.2 De betekenis van de omgeving van het proces**

In het Beatrixkwartier participeren een aantal partijen niet in de stuurgroep, terwijl zij wel belang hebben bij het proces en/of de uitkomsten daarvan. De gemeenteraad van Den Haag geeft in 1991, naar aanleiding van de structuurvisie, de gemeente (in het bijzonder de dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)) de opdracht om bewoners van de omliggende wijken te betrekken bij de verdere planontwikkeling. Hiertoe is de Overleggroep Beatrixkwartier ingesteld waarin diverse bewonerscommissies participeren. De bewoners willen aandacht voor de kwaliteit en veiligheid van het gebied op langere termijn, zowel ten aanzien van de functionele invulling als het beheer van de buitenruimte. Onder leiding van de gemeente Den Haag is ook een werkgroep gestart met bewonersorganisaties voor het gebied tussen het kwartier en woonbuurt Bezuidenhout-Midden. Daar waar de twee gebieden in het oosten aan elkaar grenzen is een samenhangende visie ontwikkeld voor dit gebied. In beide gevallen is sprake van partijen die onder de effect-norm vallen.

Het initiatief van de private partijen om gebiedsmanagement in het Beatrixkwartier te introduceren valt ook onder de effect-norm. In 2003 hebben de zes private partijen de intentie uitgesproken om door afstemming van de faciliteiten in de verschillende gebouwen het Beatrixkwartier een eigen identiteit te geven. In 2006 is hiertoe een stichting voor eigenaren en een vereniging voor huurders opgericht. Door gezamenlijke inspanning moet de profilering van het Beatrixkwartier binnen Den Haag en binnen Nederland verbeteren. De gemeente Den Haag neemt geen zitting in de stichting, maar werkt middels een beheerovereenkomst samen met het bestuur van het gebiedsmanagement, dat geleid wordt door Kotvis & Haksteen. Er zijn ondermeer afspraken gemaakt over de bekostiging en uitvoering van het beheer en onderhoud. Momenteel legt de gemeentelijke beheerder de laatste hand aan het convenant. De gemeente is



daarin verantwoordelijk voor het reguliere beheer (schoon, heel en veilig) en het additionele beheer (bijvoorbeeld promotie van het gebied) is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bewoners, verhuurders en zakelijke gebruikers.

### **5.3 Bescherming van core values**

De (her)ontwikkeling van het Beatrixkwartier wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een groot aantal belanghebbenden met een aantoonbaar gedeeld belang, namelijk het realiseren van hoogwaardige kwaliteit in en rond het gebied van de Prinses Beatrixlaan. Tegelijkertijd hebben de partijen een duidelijk eigenbelang; core values zijn in het geding. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de genomen maatregelen ter bescherming van de core values van de partijen. Ook wordt nagegaan of de belanghebbenden deelnemen op basis van gelijkwaardigheid. In twee paragrafen worden respectievelijk de private belangenbescherming (§5.3.1) en de publieke belangenbescherming uiteengezet (§5.3.2).

#### **5.3.1 Private belangenbescherming**

Bij aanvang van de samenwerking in 1998 zijn tien private partijen betrokken bij de gebiedsontwikkeling. In samenspraak met deze partijen heeft de gemeente Den Haag de gedeelde uitgangspunten vastgelegd en op basis daarvan is het Masterplan Beatrixkwartier ontworpen. Vanaf 2000 nemen zes private partijen deel aan de gebiedsontwikkeling. De private core values zijn primair gelegen in continuïteit van de bedrijfsvoering en maximalisatie van de winst. Deze core values worden beschermd doordat de private partijen de ontwikkeling van de kavels, krachtens afspraken in het Convenant Masterplan Beatrixkwartier, in eigen hand houden. Middels een (privaatrechtelijke) samenwerkingsovereenkomst is het kwartier opgesplitst in een buitenruimte en zes te (her)ontwikkelen kavels. In daaropvolgende overeenkomsten zijn tussen de gemeente en de marktpartijen afspraken gemaakt over de gezamenlijke bekostiging van de aanleg en instandhouding van de hoogwaardige kwaliteit van de buitenruimte. De relatieve vrijheid voor private partijen ('Maatwerk Kwaliteit') om met de gemeente een bijzondere inrichting en bijbehorend beheer te realiseren, biedt de handvaten voor instandhouding van de hoogwaardige kwaliteit – en zodoende voor courante gebouwen, woningen en voorzieningen. Daarnaast biedt de afwezigheid van een blauwdruk van de toekomstige situatie de private partijen flexibiliteit voor ontwikkelingen waarin zij mee willen gaan. De partijen zijn uitgegaan van een bepaalde kwaliteitsgedachte c.q. ontwikkelingsrichting, waarin ruimte is voor toekomstige ontwikkelingen. De reeds genoemde gebiedsmanagementorganisatie is het instrument waarmee de private partijen de kwaliteit willen handhaven. Ook zijn, zoals blijkt uit paragraaf 5.3.2, de private core values beschermd door de unanieme besluitvorming in de stuurgroep.

#### **5.3.2 Publieke belangenbescherming**

In de Raamovereenkomst Beatrixkwartier bekrachtigt de gemeente Den Haag haar samenwerking met de betrokken partijen voor wat betreft de grondexploitatie van de buitenruimte. Het belang van de gemeente ligt in het bijzonder bij de ontwikkeling van het Beatrixkwartier tot een zakendistrict met een goede ruimtelijke ordening (samenhang in hoogwaardige bebouwing en buitenruimte) en een goede bereikbaarheid c.q. ontsluiting (OV- en autobereikbaarheid). Deze belangen van de gemeente c.q. het algemeen belang komen in de raamovereenkomst en in voorgaande verbintenissen eenduidig naar voren. Het masterplan en het bestemmingsplan zijn de publiekrechtelijke instrumenten waarmee de gemeente randvoorwaarden heeft gesteld en haar core values beschermd. De kaders in deze documenten bieden dus in de eerste plaats bescherming; private partijen hebben voldoende ruimte tot ontwikkeling van de eigen kavel en tegelijkertijd zijn randvoorwaarden gesteld ten behoeve van de hoogwaardige kwaliteit en inrichting van het Beatrixkwartier.

Het algemeen belang wordt in de tweede plaats beschermd door de gelijkwaardige basis waarop partijen zitting hebben in de stuurgroep. De samenwerking staat ten dienste van alle partijen. Hiërarchische verschillen tussen de publieke en private partijen ontbreken door het even zwaar meetellen van iedere stem. Alle besluiten betreffende het Beatrixkwartier worden in de stuurgroep genomen<sup>4</sup>. Indien het de partijen niet in één keer lukt om te komen tot consensus, dan gaan desbetreffende partijen op gesprek bij de voorzitter van de stuurgroep; de wethouder ROSW. Wanneer partijen, als gevolg van vertragingen in de uitvoering van hun bouwplan, uitstel van aanleg van de buitenruimte wensen, dan is dit alleen mogelijk indien de stuurgroep hiermee instemt – de extra kosten worden doorberekend aan desbetreffende partij. Als laatste noemen we een ‘algemeen artikel’ in de Raamovereenkomst die ten goede komt aan de gelijkwaardigheid van de samenwerkende partijen. Middels dit artikel hebben de partijen vastgelegd dat zij datgene zullen doen, respectievelijk nalaten, wat hun samenwerking zou kunnen bevorderen respectievelijk belemmeren.

## **5.4 Voortgang**

De voortgang in het proces van samenwerking wordt ondermeer beïnvloed door de uitwerking van het stedenbouwkundigplan in een ontwerp voor de buitenruimte, de uitwerking van het financieel-organisatorisch kader en het verloop van juridisch-planologische procedures. De eerste paragraaf beschrijft de aanwezigheid van prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. Tevens wordt nagegaan of de samenwerkende partijen het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte als ‘winst’ zien (§5.4.1). Vervolgens wordt gekeken of het proces een ‘zware’ bezetting heeft (§5.4.2).

### **5.4.1 Prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag**

De regie over de gebiedsontwikkeling is voorbehouden aan de partijen die zitting hebben in de Stuurgroep Beatrixkwartier. Daarbij ondervinden de samenwerkende partijen geen concurrentie van andere gelijksoortige gebiedsontwikkelingen (in de stad); de eerste prikkel voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. De hoogwaardige kwaliteit in bebouwing, buitenruimte en de samenhang daartussen is de verdienste van de samenwerkende partijen. De ambitieuze visie van de samenwerkende partijen is de tweede prikkel. Deze heeft gezorgd voor enthousiasme bij de private partijen om deel te nemen aan de gebiedsontwikkeling. Het besef van vooral private partijen dat de kwaliteit van woon- en kantoorgebouwen niet ophoudt bij de entree, maar voor een groot deel bepaald wordt door de inrichting en uitstraling van de omgeving, is de derde prikkel. De populariteit en beleving van het Beatrixkwartier bepalen uiteindelijk de economische activiteit en de waarde van het vastgoed. De partijen hebben daarom gekozen voor het gezamenlijk dragen van de ‘extra’ aanlegkosten van de buitenruimte. Publiekrechtelijke procedures, zoals het bestemmingsplan, werden zo veel mogelijk door de gemeente voorbereid en begeleid, zodat de kans op vertraging in de (her)ontwikkeling van het gebied werd beperkt; de vierde prikkel. Daarnaast wordt als prikkel gewezen op de planning in de raamovereenkomst, waarmee de partijen zich verplichten tot het leveren van inspanning binnen de gestelde periode. Wijzigingen op de planning kunnen uitsluitend door een unaniem besluit binnen de stuurgroep worden aangebracht. Het vooruitzicht op ‘winst’ zien de samenwerkende partijen in het Beatrixkwartier als de belangrijkste prikkel voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. Zowel de publieke als private partijen zien extra investeringen in de hoogwaardige inrichting van de buitenruimte als dé schakel om het Beatrixkwartier te ontwikkelen tot een hoogwaardig zakendistrict. Afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte zijn voor de partijen onmiskenbare voorwaarden geweest. Het beheer van de buitenruimte is allesbehalve een sluitpost; met ondertekening van het Convenant Masterplan Beatrixkwartier zijn hierover in beginsel afspraken gemaakt. De directeur van Provast geeft aan dat alle deelnemers aan de PPS bereid waren tot

extra investeringen om de buitenruimte meer allure te geven; *“iedereen zag het belang hiervan in”* (NEPROM, 2007:31).

#### **5.4.2 Personele bezetting**

Het voorzitterschap van de Stuurgroep Beatrixkwartier lag vanaf het begin van de samenwerking in handen van de wethouder ROSW van de gemeente Den Haag. Namens de marktpartijen participeren de verschillende directies in de stuurgroep. De regie in de ambtelijke organisatie en de werkgroepen wordt gevoerd door de directeur DSO. Gezien deze bezetting kan gesteld worden dat de organisatiestructuur van de gebiedsontwikkeling ‘zwaar’ is bemenst. Wat opvalt, is dat DSB niet vertegenwoordigd is door haar directeur, maar door de omgevingsmanager van stadsdeelkantoor Haagse Hout. De omgevingsmanager vervult een coördinerende rol omtrent de beheerafspraken. Stedenbouwkundige Busquets is als hoofdontwerper en supervisor van dichtbij betrokken. In samenwerking met stadsstedenbouwer Schmitt zijn de plannen van Busquets leidend in het ontwerpproces (zie §5.5.1). Als gevolg van de stuurgroep-werkgroep-structuur vindt besluitvorming plaats via korte lijnen, doordat alle voorbereiding, uitvoering en coördinatie in de werkgroepen plaatsvindt en de participanten in de stuurgroep louter voorstellen initiëren en besluiten nemen.

### **5.5 Inhoud**

Een proces wordt ontworpen om gedeelde inhoudelijke probleemdefinities en oplossingen voort te brengen. Omdat de complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vraagt om zowel scheiding als vervlechting van partijen kijken we in deze paragraaf naar de aanwezigheid van experts die ‘boven’ de partijen staan (§5.5.1). Aansluitend wordt ingegaan op een tweede criterium voor inhoud; een proces moet verlopen van variëteit naar selectie (§5.5.2).

#### **5.5.1 Experts en belanghebbenden**

Busquets is als hoofdontwerper verantwoordelijk voor het (stedenbouwkundige) masterplan, het inrichtingsplan voor de buitenruimte en de stedenbouwkundige inpassing van RandstadRail in het Beatrixkwartier. Stadsstedenbouwer Schmitt participeert, in samenspraak met Busquets, in de stuurgroep en heeft een leidende rol gehad in het ontwerpproces van ondermeer RandstadRail. De Light Rail-verbinding is uiteindelijk ontworpen door Zwarts van architectenbureau Zwarts & Jansma. De organisatie van het ontwerpproces heeft plaatsgevonden vanuit publiek-private ontwerpteams waarbij uitsluitend de stadsstedenbouwer verantwoordelijk was voor de stedenbouwkundige toetsing. Schmitt is daarmee een expert in het ontwerpproces. Ondanks zijn leidende rol is de stadsstedenbouwer een onafhankelijke expert tussen de publiek-private ontwerpteams en de publiek-private stuurgroep. Schmitt houdt toezicht op de bouwplannen per kavel en RandstadRail en let erop dat de ontwikkelingen binnen de overeengekomen randvoorwaarden van het stedenbouwkundigplan van Busquets blijven. Busquets is supervisor over de totale gebiedsontwikkeling. De expertfunctie wordt ook ingevuld door partijen die minder nauw betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling. Het op basis van het masterplan ontwikkelde bouwprogramma is in opdracht van de stuurgroep onderzocht door twee partijen. De marktstudies hadden betrekking op de woningbouw (Frisia) en het marktprofiel voor kantoren in het Beatrixkwartier (Buck Consultants). Het inschakelen van externe partijen is een manier om de onafhankelijkheid van de informatie te garanderen.

Scheiding van experts en belanghebbenden heeft plaatsgevonden doordat voorbereiding, uitvoering en coördinatie van activiteiten geschied in de werkgroepen. Hiermee hebben de samenwerkende partijen voorkomen dat de ontwerper en/of toezichthouder te dominant aanwezig is/zijn. De samenwerking tussen Busquets en Schmitt leidt tegelijkertijd tot vervlechting, doordat Schmitt toezicht houdt op de naleving van de ontwerpen van Busquets. De kavelsgewijze bebouwing mag niet in botsing komen met het masterplan.

### **5.5.2 Van variëteit naar selectie**

De samenwerkende partijen hebben in een vroeg stadium afspraken gemaakt over de gewenste hoogwaardige kwaliteit. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Convenant Masterplan Beatrixkwartier en in de latere Raamovereenkomst Beatrixkwartier. Met behulp van deze verbintenissen hebben de partijen een vooraf bepaald kwaliteitsniveau voor het gebied geselecteerd en geprobeerd veilig te stellen. Tussen de presentatie van deze twee plannen in brengt het stedenbouwkundige kader van het masterplan variëteit aan in de particuliere bouwplannen. Richtlijnen voor architectuur zijn uitgebleven en slechts een beperkt aantal toetsingscriteria werden opgesteld. De private partijen kregen hierdoor de ruimte om in de publiek-private ontwerpteams tot een eigen ontwerp te komen en daarmee de uitstraling van de bebouwing te bepalen.

De gemeente Den Haag stelt in 2003 met de Kadernota een integrale beleidsvisie vast die als leidraad is gaan dienen voor de ruimtelijke kwaliteit in te (her)ontwikkelen gebieden, waaronder het Beatrixkwartier (zie §5.6.2). Door de eerder genoemde ‘Maatwerk Kwaliteit’ heeft selectie over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte plaats kunnen vinden in publiek-privaat overleg. Deze toewijzing ondersteunde de reeds gemaakte afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en voor het beheerniveau betekende dit een opschaling, zodat ruimtelijke kwaliteit en beheer in verhouding bleven. In eerste instantie heeft dus selectie plaatsgevonden door een vooraf bepaald kwaliteitsniveau voor het gebied vast te stellen. Vervolgens is variatie aangebracht middels het stedenbouwkundig plan. Met de selectie van ‘Maatwerk Kwaliteit’ is gekozen voor een hoogwaardig en duurzaam kwaliteitsniveau waarbij ruimte is voor specifieke beheerafspraken tussen publiek en privaat.

## **5.6 Afspraken over de buitenruimte**

De ontbrekende samenhang tussen kantoorgebouwen en buitenruimte, die kenmerkend is voor het Beatrixkwartier in de jaren '90 van de vorige eeuw, heeft geleid tot vroegtijdige afspraken tussen publiek en privaat over de buitenruimte. In deze paragraaf zetten we uiteen welke afspraken zijn gemaakt over de ruimtelijke kwaliteit (§5.6.1) en het beheer van de buitenruimte (§5.6.2) en waar deze zijn vastgelegd.

### **5.6.1 Ruimtelijke kwaliteit van de buitenruimte**

Via het Convenant Masterplan Beatrixkwartier en de raamovereenkomst hebben de samenwerkende partijen de gedeelde wens vastgelegd om een hoogwaardige herinrichting van de buitenruimte in het Beatrixkwartier te realiseren. Het masterplan en de Opdrachtformulering Openbare Ruimte Beatrixkwartier gelden als basisdocumenten voor de kwaliteitsafspraken tussen de partijen in de stuurgroep. De statische kwaliteitsdefinitie is ontstaan door het programma van eisen dat DSB tijdens de initiatieffase bij de planvormers heeft neergelegd. Hierin zijn ondermeer technische eisen opgenomen ten behoeve van duurzaamheid en onderhoudbaarheid; de technische kwaliteit. De dynamische kwaliteitsdefinitie zien we terug in het stedenbouwkundige kader van het masterplan. Het plan omschrijft de kwaliteitskenmerken van zowel de bebouwing als de gebiedsinrichting, maar blijft globaal van karakter. De toetsingscriteria – vastgelegd in de raamovereenkomst – beperken zich naast enkele architectonische aanbevelingen tot bijvoorbeeld een nieuwe rooilijn, een beperking van de zichtbaarheid van parkeerplaatsen en het realiseren van volwaardige entrees aan de Prinses Beatrixlaan.

Ook in de opdrachtformulering komt de dynamische definitie terug. De inrichting van de buitenruimte wordt gevat in de omschrijvingen: ‘ambitieniveau van de buitenruimte’, de ‘functionaliteit’ van het gehele kwartier en het belang van ‘sociale veiligheid’. Hierin zien we de functionele en de maatschappelijke kwaliteit, doordat DSB de gebruikers van het gebied bij het beheer betreft en de buitenruimte is ingericht in samenspraak tussen publiek, privaat en (eind)gebruikers (meer ruimte voor woningbouw en publieksfuncties). Met ‘Maatwerk Kwaliteit’ wordt eveneens recht gedaan aan de dynamische kwaliteitsdefinitie. Deze kwaliteitsstandaard

maakt het mogelijk dat in publiek-privaat overleg gekomen kan worden tot een bijzondere inrichting en bijpassend beheer. Bij de keuze voor dit kwaliteitsniveau was het centrale uitgangspunt van de gemeente het vinden van een balans tussen gebruiks-, belevings- en toekomstwaarden. De buitenruimte moet duurzaam van aard zijn. Het genoemde kwaliteitsniveau is richtinggevend voor de partijen aan wie verantwoordelijkheid is opgedragen voor de uitvoering van het beheer en de (her)inrichting van de buitenruimte. De stabiliteit van de kwaliteit wordt gehandhaafd door het beheer van de buitenruimte en het gekozen onderhoudsniveau (zie §5.6.2).

### **5.6.2 Beheer van de buitenruimte**

De inrichting van de buitenruimte in het Beatrixkwartier is als gevolg van de keuze voor ‘Maatwerk Kwaliteit’ kwalitatief hoogwaardiger dan de standaardinrichting van de stad Den Haag. Het gekozen kwaliteitsniveau betekent dat de beheerder te maken heeft met afwijkende materialen. In de Herinrichting Openbare Ruimte Beatrixkwartier is ten aanzien van technisch beheer en onderhoud het uitgangspunt geformuleerd dat de kwalitatief hoogwaardige inrichting alleen is gewaarborgd met dito beheer en onderhoud. Het onderhoudsniveau is afgestemd op de ‘Maatwerk Kwaliteit’ in het Beatrixkwartier (als zijnde één van de meest intensief gebruikte en drukst bezochte delen van de stad). Daarmee is het hoogste niveau van kracht voor ‘schoon, heel en veilig’. De gemeentelijke beheer heeft deze drie beleidsuitgangspunten in samenspraak met de marktpartijen vertaald in het Beheerplan Beatrixkwartier.

Naast ‘schoon, heel en veilig’ hebben de partijen in de gebiedsontwikkeling veel aandacht voor de totale beleving van het gebied. Dit komt voort uit de gemeenschappelijk vastgelegde wens tot een hoogwaardige inrichting van het Beatrixkwartier en komt onder andere tot uiting in de promotie van het gebied. Bebouwing en buitenruimte moesten in samenhang zijn, waardoor het Beatrixkwartier als een gebied met één stedelijke identiteit wordt ervaren. Zowel de beheerder als de private partijen hebben hun eisen en wensen in een vroeg stadium aan de planvormers bekend gemaakt. In het kwartier is dus aandacht voor zowel technisch onderhoud als voor de totale beleving van het gebied. Het technisch onderhoud is voor rekening van de gemeente, die hierbij samenwerkt met de politie, het handhavingsteam, (eind)gebruikers en RandstadRail. Het gebiedsmanagement richt zich op de beleving van het gebied, het additionele beheer.

Als gevolg van de wederzijdse interesse in en het wederzijdse belang van de partijen bij het beheren van de buitenruimte is in het Beatrixkwartier sprake van (beginnend) ondernemend beheer; de partijen hebben de samenwerking in de beheerfase voortgezet. De private eigenaren hebben hiertoe een convenant gesloten, dat inmiddels geresulteerd heeft in een stichting. Kotvis & Haksteen is een nieuwe beheerpartner en heeft de taak om het gebied voor lange tijd te gaan beheren en managen. Dit komt voort uit de gedachte dat de kwaliteit van het gebouw niet ophoudt bij de entree, maar bepaald wordt door de buitenruimte. Niet alleen hebben zij interesse in het beheer van deze buitenruimte, maar ook in de promotie van het gebied als hoogwaardig zakendistrict (woon- en werkgebied). Vooralsnog is geen sprake van een gezamenlijke bekostiging. De gemeentelijke beheerder werkt momenteel in alle openheid met de private partijen en (eind)gebruikers aan een beheerconvenant tussen de gemeente en de stichting. De bekostiging is dus beperkt tot een publieke en private bijdrage in de buitenruimte; beiden zijn voor 50 procent van de aanlegkosten verantwoordelijk. DSB is krachtens afspraken eindverantwoordelijk voor het beheer van de buitenruimte. De gemeente Den Haag houdt toezicht op de promotie-inspanningen van de stichting. Uitgaande van een nulmeting wordt drie jaar na dato geëvalueerd of er toegevoegde waarde is gerealiseerd in het gebied.

## NOTEN

1. In hoofdstuk 3 is reeds gewezen op de vergelijkbare betekenis van ‘buitenruimte’ en ‘openbare ruimte’. De gemeente Den Haag hanteert in haar beleidsstukken overwegend de laatstgenoemde terminologie. Om het betoog consistent te maken en verwarring te voorkomen wordt het begrip ‘buitenruimte’ gehanteerd.
2. Sinds vaststelling van het Convenant Masterplan Beatrixkwartier op 18 november 1998 is de samenstelling van de convenantpartners veranderd. Van de oorspronkelijke tien participerende marktpartijen zijn er zes over. VIB Vastgoed beleggingsmaatschappij, Romeyn Projectontwikkeling BV, Delta Lloyd Levensverzekeringen NV en Elegast Beheer BV zijn in 2000 vervangen door Provastgoed Nederland BV.
3. Buiten de reikwijdte van ons onderzoek, maar niet onbelangrijk, is de grondexploitatie van de Prinsenhof-kavel waarbij een samenwerking tussen de gemeente Den Haag en BPF Bouwinvest tot stand is gekomen. De grondexploitatie van deze kavel wordt bekrachtigd in een Samenwerkingsovereenkomst en een Uitvoeringsovereenkomst, waarbij een (stille) maatschap de gekozen rechtsvorm is.
4. Binnen de PPS besluit de Stuurgroep Beatrixkwartier over het definitieve profiel van de Prinses Beatrixlaan, het ontwerp en de stedenbouwkundige inpassing van RandstadRail (toetsing aan kwaliteitseisen), het inrichtingsplan voor de buitenruimte, het financieel-organisatorisch kader en het promotieplan (Masterplan Beatrixkwartier, 1999:17).

## 6. ANALYSE EN VERGELIJKING

### 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de theorie en praktijk van ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling verkend. Dit is gedaan aan de hand van tien centrale begrippen, in het bijzonder de vier procesvoorwaarden: openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud. Het doel daarvan was het bieden van inzicht in de manier waarop we de begrippen in de illustratieve cases hebben ‘aangetroffen’. De wijze waarop zij in de praktijk voorkomen is onderzocht middels de cases Paleiskwartier en Beatrixkwartier. Deze puur beschrijvende benadering stelt ons vervolgens in staat de resultaten te analyseren. Hierbij wordt de vraag gesteld hoe de wijze waarop aan de procesvoorwaarden in de bestudeerde cases werd voldaan de totstandkoming en de inhoud van de afspraken over ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte heeft beïnvloed. De vier inhoudelijke paragrafen in dit hoofdstuk behandelen ieder afzonderlijk een procesvoorwaarde. Daartoe worden de resultaten thematisch geanalyseerd aan de hand van de vier procesvoorwaarden. Aansluitend worden de praktijkvoorbeelden crosscase vergeleken. Bij de vergelijking wordt aan de hand van de procesvoorwaarden gezocht naar de factoren die aan de benadering van deze voorwaarden ten grondslag hebben gelegen. Respectievelijk komen in de paragrafen openheid (§6.2), bescherming van core values (§6.3), voortgang (§6.4) en inhoud (§6.5) eerst het Paleiskwartier aan bod, dan het Beatrixkwartier en vervolgens de crosscase vergelijking. In de laatste paragraaf (§6.6) presenteren we een overkoepelende analyse. Centraal staat de vraag of de wijze waarop de PPS is ingevuld invloed heeft op de uitvoering van het project en op de rol van het beheer van de buitenruimte.

### 6.2 Openheid

In deze paragraaf worden de bevindingen omtrent de procesvoorwaarde openheid geanalyseerd. We vragen ons hierbij af hoe de wijze waarop aan deze voorwaarde is voldaan de totstandkoming en de inhoud van de afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte heeft beïnvloed. In navolging van de analyse van het Paleiskwartier (§6.2.1) en het Beatrixkwartier (§6.2.2) vindt vergelijking plaats van de empirische gegevens (§6.2.3).

#### 6.2.1 Paleiskwartier

Partijen in de ontwikkelingsmaatschappij zijn open geweest over de eigen belangen en doelstellingen. De diversiteit aan belangen in de maatschappij heeft geleid tot functiemenging. De gemeente wil bijvoorbeeld uitbreiding van het stadscentrum door centrumfuncties te huisvesten in het Paleiskwartier. Beleggers in de ontwikkelingsmaatschappij willen een toekomstbestendige gebruikswaarde – die gevonden wordt in meervoudig ruimtegebruik – om rendement te behalen uit het belegde kapitaal. Met deze uitgangspunten wil Khandekar iconen voor de stad ontwerpen en een hoogwaardig niveau van stedelijkheid realiseren, die ook weer gevonden wordt in functiemenging. Van Empelen Van Aalderen Partners BV wil ruimtelijke inpassing van de buitenruimte. Deze gemeenschappelijke wens tot een representatieve uitstraling van het kwartier heeft geleid tot het maken van afspraken over de technische en functionele ruimtelijke kwaliteit (c.q. meervoudig ruimtegebruik). Private partijen zien hun belangen echter niet gediend bij het maken van afspraken over het beheer van de buitenruimte, alleen de gemeente ventileert haar belang daaromtrent. Dit is opmerkelijk omdat alle partijen streven naar een toekomstbestendige gebruikswaarde. Doordat partijen open waren over de eigen belangen zijn wel afspraken gemaakt over de ruimtelijke kwaliteit, maar niet over het beheer, omdat alleen de gemeente daarin geïnteresseerd is.

Er is op verschillende manieren aandacht geweest voor de agenda's van de samenwerkende partijen. Daarbij waren de private agenda's dominant, dat blijkt uit de gedeelde agenda waarin alleen aandacht is geweest voor de gewenste ruimtelijke kwaliteit; “*een eigentijds binnen-*

*stedelijke gebied met een hoge dichtheid, hoge ruimtelijke kwaliteit en hoge menging van functies*”. Om dit belang te behartigen zijn afspraken gemaakt over de bovengenoemde aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Een ander belang van de gemeente, dat ligt in het beheer van de buitenruimte, is niet gerespecteerd. Een verklaring daarvoor is dat de beheerder van de buitenruimte (dienst Stadsbedrijven, afdeling Beheer Openbare Ruimte) niet aan de tafel heeft gezeten tijdens de ontwerperswerkgroepsessies. Het gebrek aan aandacht voor de agenda van de beheerder blijkt ook uit het ontbreken van een beheerplan of beheerconvenant. In een interview gaf een landschapsarchitect van Van Empelen Van Aalderen BV (VEVAP) aan dat in de ontwerpessies wel aandacht is geweest voor het latere beheer (en daarmee voor de agenda van de beheerder). Tijdens de sessies hebben zij aangegeven dat er hogere beheerkosten verbonden zijn aan de nagestreefde ruimtelijke kwaliteit. De gemeente heeft echter niet gecommuniceerd met de dagelijks beheerder over de consequenties daarvan. Een deel van de buitenruimte is bijvoorbeeld ingericht met hoogwaardig architectonisch groen (zie kader 6.1). Het gebrek aan aandacht voor de agenda van de beheerder heeft er toe geleid dat afspraken over het beheer niet zijn gemaakt, in ieder geval buiten het zicht van de ontwikkelingsmaatschappij en de dagelijks beheerder. Het beheerbudget is ontoereikend waardoor het beheerniveau niet aansluit op het beoogde kwaliteitsniveau.

#### **Kader 6.1: Esthetiek versus beheer**

Een typerend voorbeeld van de problematiek is het grastalud met beukenzuilen. Het talud is zo aangelegd dat met een handmaaimachine gemaaid moet worden. Door de vorm iets aan te passen kan met een grote maaier gemaaid kunnen worden, wat aanzienlijk geschied had in de beheerkosten. Omdat de beherende partij niet vanaf het begin betrokken is geweest, heeft hierover geen afstemming plaatsgevonden. De landschapsarchitect wil het talud nu niet meer aanpassen, omdat het een essentieel en tekenend onderdeel van zijn ontwerp is. Dit kost veel geld, want achteraf is het besef van extra beheerkosten pas doorgedrongen tot de gemeente. Door de beherende partij vanaf het begin bij het proces te betrekken had dit voorkomen kunnen worden. Volgens de gemeentelijke beheerder zijn de plannen voor het Paleiskwartier goedgekeurd door de gemeenteraad, nog voordat met de feitelijke beheerder is gesproken over de beheerconsequenties.

Om goede afspraken over het beheer af te dwingen bij de gemeente is de Coöperatie Wijkbelangen Paleiskwartier opgericht. Vooralsnog is het collectieve belang onvoldoende georganiseerd, de Verenigingen van Eigenaren in het kwartier functioneren afzonderlijk van elkaar. Als gevolg hiervan heeft Wijkbelangen Paleiskwartier (nog) geen afspraken kunnen maken met de gemeente over het beheer(niveau) in het kwartier, dat aansluit op de wensen van de gebruikers. De gemeente bepaalt momenteel autonoom hoe het gebied beheerd wordt. Wijkbelangen Paleiskwartier is in 2000 opgericht, toen al een groot deel van de bebouwing en buitenruimte in het Paleiskwartier was gerealiseerd. Op de invulling van de ruimtelijke kwaliteit heeft zij dus geen invloed kunnen uitoefenen. Zij is enkel in staat om achteraf met de gemeente afspraken te maken over het beheer. Van nieuwe beheerpartners is dus wel sprake, alleen spelen zij (nog) geen rol van betekenis.

#### **6.2.2 Beatrixkwartier**

Openheid van de samenwerkende partijen over eigen motivaties, belangen en wensen heeft geresulteerd in de gemeenschappelijke wens een hoogwaardige herinrichting van de buitenruimte te realiseren. Zowel de gemeente als de private partijen waren het erover eens dat een hoogwaardige buitenruimte c.q. kwaliteit niet ophoudt bij de ‘voorkeur’ van een gebouw. Deze kwaliteit ligt juist in de combinatie van en de samenhang tussen bebouwing en buitenruimte. Dit heeft geresulteerd in het maken van afspraken over alle facetten van zowel de ruimtelijke kwaliteit (technisch, functioneel, maatschappelijk en stabiliteit) als het beheer van de buitenruimte (technisch onderhoud, aandacht voor de totale beleving van het kwartier, ondernemend beheer en vormen van publiek-private bekostiging). Door de Dienst Stadsbeheer (DSB) te betrekken bij



de planvorming zijn de beheerconsequenties in een vroeg stadium duidelijk geworden. De gemeente heeft zodoende geld vrijgemaakt voor een beheerbudget dat toereikend is voor het dagelijks beheer van de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit. Openheid en aandacht voor de verschillende agenda's, ook voor die van de beheerder, hebben er toe geleid dat beheerniveau en kwaliteitsniveau op elkaar aansluiten.

De aandacht vanuit de stuurgroep voor partijen die voldoen aan de effect-norm heeft ervoor gezorgd dat de wensen van bewoners van omliggende wijken en andere organisaties zijn meegenomen in de planvorming. Als gevolg daarvan is bijvoorbeeld meer ruimte gecreëerd voor woningbouw en publieksfuncties en is de parkeerdruk in het gebied tot een minimum beperkt. Momenteel wordt het belang van de private partijen (eigenaren/huurders) bij het beheer van de buitenruimte vertegenwoordigd in een gebiedsmanagementorganisatie, die aangestuurd wordt door Kotvis & Haksteen. Deze organisatie heeft aandacht voor het additionele beheer, terwijl de gemeente verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van het technisch onderhoud (schoon, heel en veilig). Vooralsnog is het additionele beheer uitsluitend gericht op de totale beleving van het kwartier, dit manifesteert zich in promotieactiviteiten binnen het gebied en omwille van nationale bekendheid. In de toekomst gaan afspraken gemaakt worden over vormen van publiek-private bekostiging. De gemeente heeft dan te maken met een volwaardige nieuwe beheerpartner.

Een proces van samenwerking kan voldoen aan de procesvoorwaarde van openheid, maar dan nog kunnen er dingen fout gaan (zie kader 6.2).

#### **Kader 6.2: Oplossing hoogteverschil voet-/fietspad Prinses Beatrixlaan**

In april 2001 vindt een valpartij plaats op de Grotiusplaats in Den Haag als gevolg van (onder andere) het minieme hoogteverschil tussen het natuurstenen voet- en fietspad. De Grotiusplaats diende als proeftuin voor stedenbouwkundige Busquets, die in de Prinses Beatrixlaan dezelfde constructie wilde toepassen. Er mocht geen visueel verschil zijn tussen de verkeersstromen, louter een functioneel verschil. Voetgangers en fietser begrepen dit niet direct, met een ongeluk tot gevolg. De rechter heeft de gemeente Den Haag op de vingers getikt door uit te spreken dat er een hoogteverschil van minimaal 5 cm moet zijn – dit minimale hoogteverschil wordt overigens ook in het Programma van Eisen van de Dienst Stadsbeheer gehanteerd. In het Voorlopig Ontwerp zat 'slechts' een verschil van 3 cm tussen voet- en fietspad. Vervolgens heeft de gemeente Den Haag een afweging gemaakt tussen esthetische en veiligheidsaspecten. In alle openheid zijn de samenwerkende partijen, ook de (eind)gebruikers van het gebied, tot de oplossing gekomen om een roestvrijstalen strip aan te brengen (10mm dik) tussen de paden. Deze strip benadrukt volgens de gemeente de scheiding. Nu de 'zorgvuldig' gekozen rand over de totale lengte van de Beatrixlaan is aangebracht, duikelen wederom fietsers en voetgangers over de rand, omdat die bijzonder glad is. Ditmaal zijn hieromtrent zelfs vragen gesteld in de Haagse gemeenteraad.

### **6.2.3 Vergelijking**

Een hoogwaardige kwaliteit van de zowel de bebouwing als de buitenruimte staat voor alle samenwerkende partijen in beide cases voorop. Bij de analyse van de twee gebiedsontwikkelingen komt echter een duidelijk verschil naar voren tussen de al dan niet gemaakte afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer. In beide cases zien we nadruk op de ruimtelijke kwaliteit als gevolg van dominante private waarden. Deze dominantie is eveneens zichtbaar in de gedeelde doelstellingen van de gebiedsontwikkelingen. Opvallend is dat de samenwerkende partijen in het Paleiskwartier geen afspraken hebben gemaakt om de toekomstige gebruiks- en belevingswaarde in stand te houden, terwijl de partijen in het Beatrixkwartier al vanaf de planvorming nadrukkelijk aandacht hebben voor het beheer van de hoogwaardige kwaliteit. Het beheer in Den Haag begint daardoor al in een vroeg stadium van de beheercyclus. Zowel de private partijen als de gemeentelijke beheerder hebben interesse voor en belang bij de beheertaak van de buitenruimte. De partijen in Den Bosch hadden alleen aandacht voor de technische en functionele inrichting van het gebied en de dagelijks beheerder van het Paleiskwartier is tijdens het totale proces niet betrokken geweest. Dit heeft geresulteerd in het uitblijven van zowel afspraken over het beheer

als een beheerplan- of convenant voor het gebied. Door de vroegtijdige nadruk in het Beatrixkwartier op het beheer, en daarmee de instandhouding van samenhang tussen bebouwing en buitenruimte, heeft de beheerder de beheerconsequenties in kaart kunnen brengen. Het gevolg is een toereikend budget en een beheerniveau dat in evenwicht is met de kwaliteitsambitie. Dergelijke afstemming heeft in het Paleiskwartier nooit plaatsgehad, met als gevolg een ontoereikend budget om het beheerniveau aan te laten sluiten op de kwaliteitsambitie. Ook is in beide cases zichtbaar dat het gebiedsmanagement door private/maatschappelijke partijen, in vergelijking met het gemeentelijke beheer, later is opgestart. In het Paleiskwartier is dit opgestart pas nadat (eind)gebruikers van het gebied ontevreden bleken over het beheer van het gebied. Vervolgens blijkt het niet eenvoudig om een gemeenschappelijk belang te formuleren, laat staan dat contractuele afspraken gemaakt worden met de gemeente over private inmenging bij het beheer. In Den Haag zijn in samenspraak tussen de gemeente en private partijen vroegtijdig afspraken gemaakt over het beheer, vervolgens hebben de partijen zich gericht op realisering van de bebouwing en buitenruimte. Aansluitend zijn afspraken gemaakt over (ondernemend) beheer en richt het gebiedsmanagement zich op additioneel beheer van de buitenruimte, waaronder 'branding' en private bekostiging van beheer en onderhoud. De gemeente Den Haag heeft hiermee een nieuwe en volwaardige beheerpartner, terwijl de gemeente Den Bosch en het gebiedsmanagement daar moeite hebben om elkaar in gemeenschappelijkheid te vinden. Tabel 6.1 geeft de indicatoren van de procesvoorwaarde openheid weer, in relatie tot het al dan niet bijdragen aan adequate afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte.

<b>Indicatoren</b>	<b>Paleiskwartier</b>	<b>Beatrixkwartier</b>
Betrokkenheid van deelnemende partijen	Dominantie van private waarden. Beheerder is afwezig.	Dominantie van private waarden. Beheerder is aanwezig.
Aandacht voor de verschillende agenda's	Technische en functionele ruimtelijke kwaliteit.	Alle facetten van zowel ruimtelijke kwaliteit als beheer.
Aandacht voor partijen onder de effect-norm	Gebiedsmanagement later opgestart. Beheer is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Gemeente en eigenaren/huurders hebben geen gedeelde beheeragenda.	Gebiedsmanagement later opgestart. Ruimte voor ondernemend beheer. Gemeente en eigenaren/huurders hebben een gedeelde beheeragenda.

Tabel 6.1: Bijdrage van openheid aan het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer.

### 6.3 Bescherming van core values

In deze paragraaf vindt de analyse plaats van de bevindingen over de procesvoorwaarde bescherming van core values. Hierbij staat de vraag centraal wat de bescherming van core values heeft betekend voor de inhoud van de afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Eerst analyseren we de gegevens van het Paleiskwartier (§6.3.1), vervolgens het Beatrixkwartier (§6.3.2) en ten slotte vindt vergelijking plaats van beide cases (§6.3.3).

#### 6.3.1 Paleiskwartier

De bescherming van private core values komt tot uiting in het privaatrechtelijk handelen van de gemeente om de flexibiliteit van de ontwikkeling te vergroten en de winst niet in gevaar te laten komen. Met de focus op winst en flexibiliteit is het marktdenken geïncorporeerd geraakt in de ontwikkelingsmaatschappij. De winst wordt behaald met het ontwikkelen, en vervolgens verkopen of verhuren van appartementen, kantoren, et cetera die gerealiseerd zijn in het kwartier. Sterke nadruk lag daarom op hoogwaardige stedelijke kwaliteit van zowel bebouwing van de kavels als inrichting van de buitenruimte. De private partijen zien hun winst niet liggen in het beheer van het kwartier. De private core value winstgevendheid geeft zo een verklaring voor het feit dat in de ontwikkelingsmaatschappij geen gezamenlijke afspraken zijn gemaakt over het beheer van de buitenruimte. Wanneer beheer een issue wordt, is de omzet immers al gemaakt.

De BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier heeft van de Bossche gemeenteraad een ruim mandaat gekregen om zelfstandig het programma voor het gebied te bepalen en de regie over de gebiedsontwikkeling te voeren. De maatschappij had zodoende zelfstandige beslissingsbevoegdheid over de ontwikkeling van het gebied. Dit creëerde een zekere afstand tussen de gemeenteraad van Den Bosch, die moet waken over het algemeen belang, en de ontwikkelingsmaatschappij. Wellicht is dit een verklaring waarom er onvoldoende aandacht is geweest voor de bescherming van publieke core values, die voor een deel in beheer liggen. Het publieke belang is ondergesneeuwd geraakt door de dominante aandacht voor de bebouwing en inrichting van het gebied. Resumerend kunnen we stellen dat de bescherming van core values uitsluitend gericht is geweest op het niet in gevaar brengen van de winstgevendheid en flexibiliteit van de gebiedsontwikkeling. Er zijn daarom alleen afspraken gemaakt over de ruimtelijke kwaliteit en niet over het (toekomstige) beheer. De besluitvorming op basis van unanimiteit verandert daar niets aan. Als er überhaupt geen aandacht is voor beheer, worden daarover immers geen besluiten genomen.

### 6.3.2 Beatrixkwartier

Teneinde de private core values te beschermen zijn in het stedenbouwkundigplan flexibele randvoorwaarden en een beperkt aantal toetsingscriteria voor de ontwikkeling van de particuliere kavels opgesteld. Hierdoor hebben de partijen bebouwing kunnen realiseren die past bij de belangen en uitstraling van de eigen organisatie en die tevens aansluiting vindt bij de realisering van een hoogwaardig zakendistrict. De overtuiging van de private partijen dat samenhang in bebouwing en buitenruimte (plus bereikbaarheid) ten goede komt aan de hoogwaardige kwaliteit in het gebied heeft geleid tot een gedeelde bekostiging van de herinrichting van de buitenruimte. De keuze van de gemeente voor 'Maatwerk Kwaliteit' (uitgesproken in de Kadernota) gaf de private partijen de mogelijkheid om in samenspraak met de gemeente een bijzonder kwaliteitsniveau te realiseren dat afwijkt van de Haagse standaardkwaliteit voor de inrichting van de buitenruimte. De private partijen zagen hierin aanknopingspunten voor het beschermen van hun core values. Om de 'Maatwerk Kwaliteit' te handhaven wordt in de gebiedsmanagementorganisatie nagedacht over vormen van publiek-private bekostiging van het beheer. Wanneer de private partijen mee betalen aan het beheer verkrijgen ze inspraak in de manier waarop beheerd wordt. De gebiedsmanagementorganisatie heeft in 2006, in samenspraak met de gemeente, vastgelegd dat eigenaren/huurders bijdragen aan de financiering van het beheer en onderhoud. De gekozen kwaliteitsambitie, die tegemoet komt aan de belangen van de private partijen, is dus het startschot geweest voor het maken van afspraken over het beheer. De private partijen willen een toekomstbestendige gebruikswaarde veiligstellen, waardoor het beheer en daarmee het behoud van de hoogwaardige kwaliteit aangepast kan worden naar gelang de tijdsgeest. Kader 6.3 geeft een voorbeeld van volledig privaat beheer in Den Haag.

#### **Kader 6.3: Privaat beheer van het Aegon-plein**

Financiële dienstverlener Aegon wilde voor het aan haar kantoor grenzende openbare plein de naamgeving bedenken. Het destijds nieuwe kantoorpand van de dienstverlener had een heel andere uitstraling dan het plein. Enkele keren werd dit door het Haagse gemeentebestuur afgewimpeld, maar uiteindelijk zijn de partijen tot overeenstemming gekomen. De partijen hebben een constructie bedacht waarbij Aegon het plein heeft gerenoveerd en heringericht. Dit is in samenspraak met de gemeente Den Haag gebeurd, waarbij ondermeer architecten en beheerders van de gemeente deel hebben genomen. Aegon heeft alles bekostigd en heeft voor twintig jaar het beheer overgenomen. Het plein draagt nu de naam Aegon-plein. Ten behoeve van het beheer werken de private beheerders van Aegon samen met gemeentelijke adviseurs. Het Aegon-plein is het enige voorbeeld in Den Haag waarbij een private partij (in dit geval Aegon) verantwoordelijk is voor zowel het initiatief en de bekostiging als voor het feitelijke beheer van de buitenruimte. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) blijft gewoon van kracht.

Met het (her)ontwikkelen van het Beatrixkwartier komt de gemeente Den Haag tegemoet aan de marktvrage naar een hoogwaardige kantorenlocatie. Daarmee dient de gemeente ook haar eigenbelang. Te denken valt aan versterking van het imago van de stad, het creëren van werkgelegenheid en het uitbreiden van het stadscentrum. De herontwikkeling komt ten goede aan de identiteit van Den Haag in de Randstad-Deltametropool. Met de gebiedsontwikkeling aan sich is de core value van handelen in het algemeen belang dus al gediend. Het gaat echter vooral om de bescherming van core values in de PPS. Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit is samen opgegaan met aandacht voor beheer, dat biedt de gemeente in belangrijke mate bescherming van haar core values. De private partijen hebben meebetaald aan de herinrichting van de buitenruimte en de private partijen tonen bereidheid om mee te betalen aan het toekomstige beheer. Vormen van publiek-private bekostiging en het maken van contractuele afspraken, tussen de gemeente en de gebiedsmanagementorganisatie (een stichting), liggen in het verschiep. In het Convenant Masterplan Beatrixkwartier is die intentie vastgelegd. Dit heeft er toe geleid dat de gemeente en de stichting momenteel nadenken over vormen van ondernemend beheer. Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid draagt bij aan het respecteren van elkaanders core values. Het wederzijdse respect is een vruchtbare voedingsbodem voor evenredig veel aandacht voor zowel de ruimtelijke kwaliteit als het beheer van de buitenruimte, waar publiek en privaat beide baat bij hebben.

### 6.3.3 Vergelijking

Binnen de onderzochte cases zijn verschillende constructies toegepast om de publieke en private core values te beschermen. Uit de analyse blijkt dat in het Paleiskwartier de private core values dominant zijn geweest, ten gunste van de winstgevendheid van de private partijen. Zij zagen geen winst in het beheer van de buitenruimte. De keuze voor 'Maatwerk Kwaliteit' in het Beatrixkwartier is ten goede gekomen aan de bescherming van core values van zowel publieke als private partijen. De private partijen zagen in dat de winstgevendheid uiteindelijk voortkomt door instandhouding van de kwaliteit van het gebied op lange termijn. In Den Bosch zien we dus dat het marktdenken in de ontwikkelingsmaatschappij ten koste is gegaan van het algemeen belang. De nadruk op flexibiliteit en winstgevendheid heeft geleid tot primaire aandacht voor hoogwaardige stedelijke kwaliteit van bebouwing en buitenruimte zonder daarbij aandacht te hebben voor een toekomstbestendige gebruikswaarde. In Den Haag heeft de gelijk opgegane aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en beheer een uitgangspositie gecreëerd voor een toekomstbestendige gebruiks- en belevingswaarde. Gemeente en private partijen werken samen om de totale beleving en de gebruiksvriendelijkheid van het gebied ook in de toekomst hoogwaardig te houden. Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid heeft in beide cases geleid tot het volgen van de in de structuurvisies en masterplannen gekozen richting. Tabel 6.2 geeft een overzicht van de indicatoren van de procesvoorwaarde bescherming van core values. Per casus is de bijdrage van de procesvoorwaarde aan het maken van al dan niet adequate afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte weergegeven.

Indicatoren	Paleiskwartier	Beatrixkwartier
Private belangenbescherming	Nadruk op private core values resulteert in hoogwaardige bebouwing en buitenruimte zonder beheerafspraken.	Nadruk op private en publieke core values resulteert in hoogwaardige bebouwing en buitenruimte met bijpassende beheerafspraken.
Publieke belangenbescherming	Publieke waarden niet gerespecteerd. Geen aandacht voor beheer. Ontwikkelingsmaatschappij heeft beslissingsbevoegdheid.	Publiek-private aandacht voor beheer. Besluiten ter goedkeuring naar de gemeenteraad.
Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid	Kaders ontbreken voor een toekomstbestendige gebruikswaarde.	Kaders vastgelegd voor een toekomstbestendige gebruikswaarde.

Tabel 6.2: Bijdrage van bescherming van core values aan het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer.

## 6.4 Voortgang

De bevindingen over de procesvoorwaarde voortgang worden in deze paragraaf geanalyseerd. We vragen ons af wat voortgang heeft betekend voor de totstandkoming en de inhoud van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Allereerst analyseren we de cases: het Paleiskwartier (§6.4.1) en het Beatrixkwartier (§6.4.2). Vervolgens vindt vergelijking plaats (§6.4.3).

### 6.4.1 Paleiskwartier

Om de potentiële winstmogelijkheden in het kwartier te benutten is in gezamenlijkheid gekozen voor de ontwikkeling van een hoogwaardig stedelijk gebied, met een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit. Deze ambitie is voor de partijen een stimulans geweest om zich te verbinden aan de gebiedsontwikkeling, omdat zij het vooruitzicht hebben op winst. Dat vooruitzicht is een drijfveer om de voortgang te bewaken. Het opstellen van ambitieuze visies en plannen moest dus voor het nodige enthousiasme zorgen bij de marktpartijen. Zoals uit het bovenstaande al gebleken is, zien partijen hun winst vooral in het ontwikkelen van het hoogwaardig stedelijke gebied en niet in het beheer van de buitenruimte. Misschien kunnen we daarom stellen dat er prikkels zijn geweest om juist geen afspraken te maken over het beheer. De winst vloeit voort uit de gebiedsontwikkeling en hangt daarmee direct samen met de mate waarin de ruimtelijke kwaliteitsambitie gerealiseerd wordt. Daarom zijn er in het Paleiskwartier geen afspraken gemaakt over het (toekomstige) beheer van de buitenruimte.

In het Paleiskwartier is een ‘zware’ bemensing van het proces voldoende geweest voor het maken van afspraken over de technische en functionele invulling van het kwartier. Het voldoen aan dit ontwerp-principe is echter niet toereikend om wederzijds bevredigende afspraken te maken over het beheer. Politieke aandacht blijkt cruciaal te zijn om toekomstbestendige afspraken te maken over het beheer van de buitenruimte (zie kader 6.4).

#### **Kader 6.4: Beheer wordt politiek ‘niet spannend’ gevonden**

Met betrekking tot gebiedsontwikkeling praten gemeenten en politici graag over ruimtelijke kwaliteit. Het beheer en onderhoud daarvan wordt een stuk minder ‘sexy’ gevonden. Bestuurders zitten voor een periode van vier jaar en in die periode willen ze scoren. Het lijkt eenvoudiger om dat te doen met het openen van een nieuw gebouw, dan met het presenteren van voorstellen voor beter beheer en onderhoud van bestaande bebouwing. De beheerafdelingen van gemeenten hebben vaak een kleiner budget. Als gevolg van politieke golfbewegingen hebben zij regelmatig te maken met bezuinigingen. Beheer is een onderwerp wat zo nu en dan op de politieke agenda verschijnt, bijvoorbeeld wanneer burgers klagen over gebrekkig beheer. Om stemmen te winnen schenken politici dan tijdelijk veel aandacht aan het beheer van de buitenruimte, waarna de aandacht weer verslapt.

### 6.4.2 Beatrixkwartier

De belangrijkste prikkel, het vooruitzicht op een hoogwaardige kwaliteit van bebouwing en buitenruimte en de samenhang daartussen, heeft ervoor gezorgd dat de publieke en private partijen zich door afspraken in diverse overeenkomsten hebben gecommitteerd aan de gebiedsontwikkeling. Partijen hebben zich onder andere gecommitteerd op basis van ambitieuze visies en plannen en de daarmee verwachte stijging van de vastgoedwaarde. Het gedeelde streven naar hoogwaardige kwaliteit heeft tevens geleid tot het in overleg maken van afspraken over het beheer van de buitenruimte. Echter, de gespreide oplevering van de particuliere bouwplannen, de gefaseerde herinrichting van de buitenruimte en het gebiedsmanagement dat later (dan het gemeentelijke beheer) is opgestart, heeft het private beheer naar de achtergrond gedrukt. Op het moment dat het gemeentelijke beheer begon met beheren, was van privaat beheer (het gebiedsmanagement) nog geen sprake. Nu enkele particuliere bouwplannen en deelplannen in de buitenruimte zijn voltooid, neemt de intensiteit van het overleg in de Stuurgroep Beatrixkwartier af en het enthousiasme met betrekking tot deelname eveneens. Een vastgoedontwikkelaar van

Provastgoed geeft aan dat de private partijen hebben geholpen de kaders te scheppen, zodat de hoogwaardige kwaliteit van het gebied in de toekomst blijft bestaan. Het is vervolgens aan de gemeente Den Haag en de toekomstige eigenaren om dit voort te zetten. Behoud van de gerealiseerde kwaliteit is een prikkel voor de continue aandacht voor beheer.

De bemensing van de PPS door gerespecteerde en bekwame professionals maakte het mogelijk dat besluiten omtrent de ontwikkeling van het Beatrixkwartier genomen kon worden in de stuurgroep. De leden van de stuurgroep bekleeden een hoge functie in de eigen organisatie en beschikken daarom over ‘commitment power’. Zij konden daardoor, als vertegenwoordiger van hun achterban, snel gezaghebbende beslissingen nemen over de voor hen belangrijke agendapunten, te weten het realiseren van een hoogwaardig zakendistrict met een hoogwaardige (en goed te beheren) ruimtelijke invulling.

### 6.4.3 Vergelijking

In beide cases zijn vroegtijdig, middels de structuurvisie en het latere masterplan, ambitieuze visies uitgesproken voor de twee gebiedsontwikkelingen. De gemeente Den Haag heeft hierin het belang van zowel de hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit als het beheer van de buitenruimte benadrukt. In de gemeente Den Bosch is uitsluitend de nadruk geplaatst op de technische en functionele kwaliteit van de bebouwing en buitenruimte. Het masterplan is in beide gevallen leidend geweest voor de publiek-private samenwerking. Dit verklaart de verdere aandacht voor de twee aspecten tijdens de gebiedsontwikkelingen. De zware ‘bemensing’ in Den Bosch heeft daardoor geen effect gehad op de aandacht voor het beheer, terwijl dit in Den Haag nadrukkelijk wel het geval is geweest. Voor de ontwikkeling het Paleiskwartier ontbraken prikkels om afspraken te maken over het beheer. Deze prikkels waren voor de (her)ontwikkeling van het Beatrixkwartier wel duidelijk aanwezig. Doordat in Den Bosch de gemeenteraad geen invloed kon uitoefenen op de gebiedsontwikkeling is de aandacht voor het beheer achterwege gebleven. Politieke betrokkenheid in Den Haag, in het bijzonder het voorzitterschap van de stuurgroep door de wethouder ROSW, heeft vanaf de planvorming hoogwaardige kwaliteit en hoogwaardig beheer op de agenda gezet en gehouden.

Indicatoren	Paleiskwartier	Beatrixkwartier
Prikkels voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag	Ambitieuze visie is gericht op hoogwaardige kwaliteit van bebouwing en buitenruimte. De politieke aandacht ontbreekt.	Ambitieuze visie is gericht op hoogwaardige kwaliteit van bebouwing en buitenruimte en de samenhang daartussen. De politiek is betrokken.
Zware ‘bemensing’ van het proces	Gezaghebbende beslissingen over uitsluitend ruimtelijke kwaliteit.	Gezaghebbende beslissingen over ruimtelijke kwaliteit en beheer.

Tabel 6.3: Bijdrage van voortgang aan het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer.

## 6.5 Inhoud

In deze paragraaf worden de bevindingen over de procesvoorwaarde inhoud geanalyseerd. Ook bij deze procesvoorwaarde vragen we ons af hoe de wijze waarop aan deze voorwaarde is voldaan de totstandkoming en de inhoud van de afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte heeft beïnvloed. In navolging van het Paleiskwartier (§6.5.1) en het Beatrixkwartier (§6.5.2) vindt vergelijking plaats van de empirische gegevens (§6.5.3).

### 6.5.1 Paleiskwartier

Bureau Khandekar is op het gebied van ruimtelijke kwaliteit de belangrijkste expert. De door Khandekar ontwikkelde visie over het gewenste niveau van stedelijkheid is leidend geweest bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier. Nadat de partijen akkoord zijn gegaan met het masterplan

was geen dialoog meer nodig omtrent de ruimtelijke kwaliteitsambities. Vervolgens hebben de partijen zich blindgestaard op de technische en functionele ruimtelijke kwaliteit. De inzet van Khandekar – als externe inhoudelijke deskundige – heeft er toe geleid dat alleen aandacht is geweest voor de ruimtelijke kwaliteit. Experts met betrekking tot beheer zijn niet ingezet tijdens het proces. Al was alleen maar de dagelijks beheerder betrokken geweest, dan was er misschien meer aandacht geweest voor het maken van afspraken over beheer.

De geformuleerde en gedeelde ambitie in de PPS is gebaseerd op de input en eisen van de verschillende partijen. De kwaliteitsambitie is tot stand gekomen in een proces van variëteit naar selectie. Afspraken over de technische en functionele kwaliteit zijn daarom geaccepteerd door alle partijen.

### **6.5.2 Beatrixkwartier**

Bij de (her)ontwikkeling van het Beatrixkwartier zijn twee onafhankelijke experts betrokken: stedenbouwkundige Busquets en stadsstedenbouwer Schmitt. Busquets is, naast ontwerper van het Masterplan Beatrixkwartier, supervisor en verantwoordelijk voor het realiseren van de hoogwaardige kwaliteitsambitie. Door het houden van toezicht op de samenhang tussen de hoogwaardige architectuur, dito buitenruimte en goede bereikbaarheid is zijn rol geheel toegespitst op de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Schmitt is als stadsstedenbouwer leidend in het ontwerpproces en zijn rol is daarmee eveneens zuiver toegelegd op de ruimtelijke kwaliteit. Er is daarom veel aandacht geweest voor alle facetten van ruimtelijke kwaliteit. Deze aandacht is echter niet ten koste gegaan van de aandacht voor het beheer. Dit hebben de experts, al dan niet bewust, overgelaten aan de partijen in de stuurgroep. De intentie van de private partijen om in een vroeg stadium contractuele afspraken te maken met de gemeente over het beheer is daardoor niet waargemaakt.

Het beperkte aantal eigenaren in het gebied heeft ervoor gezorgd dat betrekkelijk eenvoudig afspraken gemaakt konden worden over het kwaliteitsbegrip. Alle partijen hebben hun wensen en inzichten met betrekking tot de gewenste hoogwaardige kwaliteit in het gebied kenbaar gemaakt. Vervolgens is een visie geformuleerd waarin alle partijen zich hebben kunnen vinden. De kwaliteitsambitie is door Busquets vertaald in een masterplan. Ook daar zijn de partijen mee akkoord gegaan. In de planvormingfase zijn verschillende alternatieve invullingsmogelijkheden van het kwartier besproken. In een proces van variëteit naar selectie is een gewogen afweging gemaakt. Afspraken over gezamenlijk publiek en privaat beheer van de buitenruimte verkeren nog niet in een vergevorderde fase, maar de partijen staan hierin wel dezelfde uitgangspunten en ideeën voor.

### **6.5.3 Vergelijking**

Bij beide gebiedsontwikkelingen zijn onafhankelijke experts actief ingezet. Stads- en stedenbouwers zijn leidende partijen geweest bij de (visie)ontwikkeling over de kwaliteitsambitie. Khandekar in het Paleiskwartier en Busquets en Schmitt in het Beatrixkwartier. In het Paleiskwartier hebben de partijen zich geconcentreerd op het realiseren van het masterplan, die aandacht is niet gelijk opgegaan met aandacht voor het beheer van de buitenruimte. Ondanks dat de ingezette experts in het Beatrixkwartier zich ook uitsluitend gericht hebben de ruimtelijke kwaliteit, is hier wel evenredig aandacht geweest voor de beheerconsequenties en het toekomstige beheer gericht op het in stand houden van de beoogde kwaliteit.

Een procesverloop van variëteit naar selectie heeft in het Paleiskwartier geleid tot afspraken over de technische en functionele kwaliteit in het kwartier. Door de dominantie in aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit heeft een proces van variëteit naar selectie niet plaatsgevonden bij het maken van afspraken over beheer. In het Beatrixkwartier heeft een proces van variëteit naar selectie geleid tot afspraken over zowel het kwaliteitsbegrip als het beheer daarvan. Uit een serie van alternatieven is uiteindelijk een selectie gemaakt die vertaald is door Busquets in

het masterplan. Om de kwaliteit in het kwartier te behouden hebben gemeente en private partijen gecommuniceerd over het beheer van het gebied.

<b>Indicatoren</b>	<b>Paleiskwartier</b>	<b>Beatrixkwartier</b>
Actieve inzet van onafhankelijke experts	Uitsluitend aandacht voor ruimtelijke kwaliteit.	Veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en gelijkopgaande aandacht voor beheer.
Procesverloop van variëteit naar selectie	Gedeelde kwaliteitsvisie, zonder aandacht voor het beheer.	Gedeelde kwaliteitsvisie, die in stand gehouden moet worden door het maken van goede beheerafspraken.

Tabel 6.4: Bijdrage van inhoud aan het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer.

## 6.6 Overkoepelende analyse

Deze paragraaf presenteert een overkoepelende analyse van het verschil in insteek bij de PPS in het Paleiskwartier en het Beatrixkwartier. We analyseren de wijze waarop de PPS is ingevuld en de invloed daarvan op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en op de rol van het beheer van de buitenruimte.

De BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier is een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking tussen publieke en private partijen. In deze ontwikkelingsmaatschappij ligt vanaf de oprichting een sterke nadruk op de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit. Alle aandacht van de partijen is uitgegaan naar de feitelijke gebiedsontwikkeling in het Paleiskwartier. De private partijen zagen op deze manier hun core values het best beschermd en de gemeente Den Bosch is daarin meegegaan. Het beheer van de buitenruimte ontbrak door deze invulling van de PPS (structureel) op de gedeelde agenda. In het Beatrixkwartier is de PPS gebaseerd op een (vrijwillige) overeenkomst tussen de gemeente en private partijen om een vooraf omschreven resultaat te bereiken. Van meet af aan hebben de samenwerkende partijen het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en (ondernemend) beheer tot doelstelling gehad. De verschillen in insteek bij de twee vormen van PPS hebben dus duidelijk gevolgen voor de aandacht en het organiseren van het beheer van de buitenruimte.

De gewenste ruimtelijke kwaliteit is in Den Bosch en Den Haag succesvol tot stand gekomen. Zoals bovenstaand duidelijk gemaakt is, ligt dit anders voor het beheer van de buitenruimte. In het Paleiskwartier is vanuit de PPS geen aandacht geweest voor het beheer, terwijl de samenwerkende partijen in het Beatrixkwartier vroegtijdig hieromtrent afspraken hebben gemaakt. De gemeente Den Haag is voor haar beheerbudget afhankelijk van de gemeenteraad. Om deze afhankelijkheid te verkleinen wordt gezocht naar vormen van publiek-private bekostiging van het beheer. Als private partijen meebetalen vergroot dit de beheermogelijkheden en wordt de dagelijks beheerder minder afhankelijk van de politieke waa van de dag. In het Paleiskwartier hebben de partijen in de PPS niet gekeken naar vormen van ondernemend beheer. Achteraf komt de Coöperatie Wijkbelangen Paleiskwartier pas in beeld, die verandering wil brengen in de bestaande situatie. Het maken van contractuele afspraken tussen de gemeente en Wijkbelangen Paleiskwartier, over private inmenging bij het beheer van de buitenruimte, verloopt uiterst moeizaam. De gemeente (lees: de gemeentelijke beheerder) is daarmee voor toekenning van het beheerbudget volledig afhankelijk van de politiek, die van de ene op de andere dag het beheerbudget kan verkleinen.



## 7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk zullen we op basis van de gevonden gegevens conclusies formuleren en aanbevelingen doen. Paragraaf 7.1 geeft per procesvoorwaarde een kernachtige conclusie over de waarde van de procesvoorwaarden voor het proces van afspraken maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Vervolgens worden per procesvoorwaarde één of meerdere aanbevelingen gegeven van algemene aard. Tot besluit van de paragraaf beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 7.2 reflecteren we op de kernveronderstellingen uit het theoretisch kader. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 7.3 besloten met aanbevelingen richting Gemeentewerken Rotterdam. De empirische en theoretische bevindingen uit ons onderzoek dienen als voedingsbodem voor een aantal specifieke aanbevelingen aan deze organisatie voor de door hen te gebruiken of te ontwikkelen procesmanagementstrategieën.

### 7.1 Conclusies procesvoorwaarden

In deze paragraaf presenteren we kernachtig de conclusies die voortkomen uit de analyse en vergelijking in het vorige hoofdstuk. Op basis van deze conclusies formuleren we per procesvoorwaarde (§7.1.1-7.1.4) enkele algemene aanbevelingen voor het proces van wederzijds bevredigende afspraken maken over ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte. In paragraaf 7.1.5 vindt beantwoording van de centrale onderzoeksvraag plaats, waarbij wordt ingegaan op de aandachtsverhouding tussen de vier onderscheiden procesvoorwaarden.

#### 7.1.1 Openheid

Ondanks dat de partijen in een PPS pretenderen dat het proces open is, blijkt dit in de praktijk niet het geval te zijn. Uiteindelijk zijn er altijd één of meerdere partijen die bepalen wie wel of geen toegang krijgt tot het proces. Daarmee wordt tevens bepaald welke agenda's wel of geen aandacht krijgen. Het niet betrekken van de gemeentelijke beheerder, zoals in het Paleiskwartier, is een voorbeeld van het uitsluiten van een partij. Dit staat in contrast met de opvatting dat beheer een continu proces is en de beheerder al in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken dient te worden, zoals in het Beatrixkwartier. Vanuit deze constatering komen we tot twee aanbevelingen:

1. Het proces van ontwerpen (waarin overwegend aandacht is voor de ruimtelijke kwaliteit) moet samen opgaan met aandacht voor de beheerconsequenties. De ontwerpende partijen moeten reeds in de planvorming met de beherende partij om tafel zitten om afspraken te maken over een beheerniveau dat aansluit op het kwaliteitsniveau. Zodoende kan een toereikend beheerbudget geclaimd worden. Voorts moet de aandacht voor beheerconsequenties permanent aanwezig zijn. Kwaliteitsdefinities komen immers niet zomaar tot stand, deze kristalliseren langzaam uit.
2. Indien (eind)gebruikers van een gebied (nog) niet bekend zijn, moeten in de PPS afspraken gemaakt worden die voorzien in mogelijkheden om in een later stadium alsnog (contractuele) afspraken te maken over (ondernemend) beheer. Te denken valt aan kaders waarbinnen afspraken gemaakt kunnen worden met een toekomstige gebiedsmanagementorganisatie. Private partijen kunnen zich op die manier niet onttrekken aan hun beheerverplichtingen.

#### 7.1.2 Bescherming van core values

De bescherming van private core values is dominant bij PPS. Private partijen zien de winstgevendheid van de gebiedsontwikkeling in het bijzonder voortkomen uit het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit van het te (her)ontwikkelen gebied en niet in afspraken over beheer. Private partijen willen zo snel mogelijk hun winst nemen en zijn daarom niet

genegen om afspraken te maken over beheer. De PPS geeft onvoldoende aandacht aan de bescherming van publieke core values. De private dominantie gaat ten koste van het maken van afspraken over het beheer van de buitenruimte. Dit zien we vooral terug in het Paleiskwartier, maar ook in het Beatrixkwartier zijn nog weinig concrete afspraken gemaakt met private partijen over het beheer, hoewel de partijen in de stuurgroep de intentie hiertoe nadrukkelijk uitgesproken hebben. Vanuit deze conclusie worden twee aanbevelingen geformuleerd:

3. Gedurende het proces van gebiedsontwikkeling dienen de samenwerkende partijen evenredig veel aandacht te hebben voor de (bescherming van) private en publieke core values. Ter bescherming van de publieke core values moet een politiek verantwoordelijk wethouder aangesteld worden, die als core value politieke verantwoordelijkheid heeft. Deze bestuurder moet zich altijd kunnen verantwoorden tegenover de gemeenteraad en vertegenwoordigt het publieke belang in de PPS. Als er dan geen aandacht is voor beheer stelt hij de gemeenteraad daarvan op de hoogte, zodat tijdig ingegrepen kan worden. Het mandaat aan een PPS moet daartoe niet te ruim zijn.
4. Schoenmaker houd je bij je leest! De gemeente moet, in samenspraak met private partijen, komen tot een stedenbouwkundige visie (masterplan), die uiteengelegd wordt in deelplannen. De gedetailleerde uitwerking en invulling daarvan wordt vervolgens overgelaten aan de private partijen, die de ontwikkeling realiseren binnen de gestelde randvoorwaarden (ruimtelijke kwaliteit én beheer). Private partijen vertalen iedere vertraging onmiddellijk in extra risico en daarmee gepaard gaande kosten; ze zijn meer kostenbewust en spelen beter in op de wensen die leven bij (eind)gebruikers. De gemeente blijft als hoeder van het algemeen belang nauwlettend toezien op de gebiedsontwikkeling en naleving van de randvoorwaarden. Zodoende kan de gemeente invloed uitoefenen op de ontwikkeling zonder dat ze de zeggenschap daarover kwijtraakt en de ‘ambtelijke bemoeienis’ te gedetailleerd wordt.

### 7.1.3 Voortgang

De directe winst vloeit voort uit de mate waarin de ruimtelijke kwaliteitsambitie wordt gerealiseerd. Er is daarom een ‘trade-off’ zichtbaar tussen de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en de aandacht voor beheer. Om de voortgang van de gebiedsontwikkeling niet in gevaar te brengen, wordt het proces van afspraken maken over (ondernemend) beheer vooruit geschoven, zoals in het Paleiskwartier. Het beheer komt weer op de gedeelde agenda nadat (een deel van) het project is gerealiseerd en het feitelijke beheer van start gaat. Onderstaand is hiertoe een aanbeveling geformuleerd:

5. Bij het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte zit de gemeente om tafel met projectontwikkelaars en deze ontwikkelaars zitten om de tafel met beleggers. Het ontbreekt aan overleg tussen de partijen die een langdurige relatie met elkaar hebben/krijgen: de gemeente en de beleggers. Initieer vanaf de planvorming constant overleg tussen de bij de buitenruimte betrokken partijen en beleggers, in samenspraak met de projectontwikkelaar. Gezamenlijk gaan deze partijen de dialoog aan betreffende de gewenste ruimtelijke kwaliteit en, belangrijker nog, hoe zij dit (op lange termijn) in stand willen houden. Maak daartoe met projectontwikkelaars harde afspraken over de kwaliteitseisen en pas dit pakket van eisen aan veranderende wensen en behoeften van de (eind)gebruikers, zoals beleggers, eigenaren en huurders aan. Stel aan beleggers voor dat de investering (in de buitenruimte) niet in één keer aan het begin wordt gedaan, maar gespreid over bijvoorbeeld 25 jaar. De ontwikkeling van de buitenruimte wordt zodoende een duurzame investering en het ontwerp verandert mee met de omgeving. Door het ontwerp op deze wijze te laten groeien, raken gebruik en onderhoud ermee vervlochten. Tegelijkertijd groeit het (financiële) draagvlak.

#### **7.1.4 Inhoud**

Bij gebiedsontwikkeling worden uitsluitend experts ingezet die het proces van afspraken maken over het kwaliteitsbegrip faciliteren. Het belang van aandacht voor het (toekomstige) beheer wordt niet erkend (heel nadrukkelijk in het Paleiskwartier). De discussie aangaande de ruimtelijke kwaliteitsambitie krijgt vorm in een proces van variëteit naar selectie. Dat wordt gezien als voorwaarde om te komen tot een gedeelde kwaliteitsvisie. Behoud van de stabiliteit van de kwaliteit vereist tevens het maken van afspraken over beheer. Partijen erkennen dit onvoldoende. Daartoe komen we tot de volgende aanbeveling:

6. Experts op het gebied van ruimtelijke kwaliteit (stedenbouwkundigen) stellen, in overleg met de participerende partijen, de ruimtelijke kaders samen en zien toe op de naleving van die kaders. Er moet tevens een partij ingeschakeld worden die toeziet op de continue aandacht voor (ondernemend) beheer. Een gebiedsmanagementorganisatie moet deze rol op zich nemen. Deze organisatie gaat functioneren vanaf het moment dat de ontwikkeling van start gaat. Nu komen gebiedsmanagementorganisaties te laat in beeld, wat het proces van afspraken maken over beheer niet ten goede komt.

#### **7.1.5 Beantwoording centrale onderzoeksvraag**

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of alle procesvoorwaarden even belangrijk zijn voor het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer. Daarmee geven we een antwoord op de centrale onderzoeksvraag: “Aan welke procesvoorwaarden moet worden voldaan om wederzijds bevredigende afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte bij (PPS-) projecten met meervoudig ruimtegebruik?”

De procesvoorwaarden die wij gedurende ons onderzoek hebben onderscheiden zijn openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud. Voorop staat dat het van belang is om aandacht te hebben voor alle vier de procesvoorwaarden. Op basis van ons onderzoek kunnen we echter concluderen dat openheid en bescherming van core values extra aandacht vergen. Het ontbreken van de dagelijks beheerder, met name in de planvorming, blijkt een belangrijke verklaring te zijn voor het feit dat beheer een sluitpost is. De dominantie van private core values is tevens debet aan het gebrek aan aandacht voor beheer. Des te meer aandacht is er voor ruimtelijke kwaliteit. Als gevolg daarvan zijn met name de publieke core values onvoldoende beschermd. In de operationalisering hebben wij weinig waarde gehecht aan actor-openheid. Achteraf is dit onterecht gebleken, private partijen blijken namelijk weinig ontvankelijk te zijn voor de publieke core values. Daarom benadrukken wij het procesbelang van bescherming van core values. De voortgang van het proces is vaak niet in het geding, althans wat de daadwerkelijke ontwikkeling betreft. Alle partijen zien daarin hun winst, wat niet opgaat voor het maken van afspraken over beheer. Private partijen associëren het proces van afspraken maken daarover met onnodige risico's, die zij direct vertalen in extra kosten en een lagere winstgevendheid. Voor inhoud geldt hetzelfde. Het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit wordt verheven boven de aandacht voor beheer. In de staart van het proces neemt de belangstelling voor beheer wel toe, maar ook dat is geen vanzelfsprekendheid.

#### **7.2 Reflectie theoretisch kader**

In deze paragraaf reflecteren we op de kernveronderstellingen uit het theoretisch kader. Allereerst gaan we in op de veronderstelde relatie tussen PPS en ondernemend beheer (§7.2.1). Vervolgens komen we terug op de concepten ruimtelijke kwaliteit en beheer en de samenhang daartussen (§7.2.2). De laatste paragraaf gaat in op de waarde van de procesvoorwaarden en procesmanagement (§7.2.3).

### **7.2.1 Relatie PPS en ondernemend beheer**

In het theoretisch kader veronderstellen we een relatie tussen publiek-private samenwerking en ondernemend beheer. PPS wordt gezien als hét instrument voor realisatie van meervoudig ruimtegebruik, in de bestudeerde cases is dat waar gebleken. De complexiteit van de opgave dwingt partijen tot samenwerking, om zodoende de eigen doeleinden te realiseren. Schaarste aan middelen (vooral investeringskapitaal en kennis) zijn de voornaamste motieven voor het initiëren van een PPS. In een PPS kunnen publieke en private financiële middelen gebundeld worden, om zodoende een hogere ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen dan zonder PPS mogelijk zou zijn. De gedachtegang is dat partijen deze meerwaarde ook na realisatie kunnen benutten via de toepassing van ondernemend beheer. De PPS wordt dan voortgezet in de beheerfase, waarbij overheden het beheer samen met private partijen doen. Het gaat dan niet alleen om publiek-private bekostiging, maar ook om gezamenlijke uitvoering. Via ondernemend beheer wordt gezocht naar organisatorische en financiële voordelen.

Aan private zijde hebben wij weinig interesse gezien voor de beheertaak van de buitenruimte. Private partijen zien in goed beheer wel een voorwaarde voor de waardeverhoging van hun vastgoed, maar die constatering heeft niet geleid tot een toegenomen interesse voor de beheertaak. Tevens hebben we gedurende ons onderzoek herhaaldelijk vernomen dat gemeenten vast willen houden aan hun traditionele verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitenruimte. Gemeenten zijn wel bereid om bijvoorbeeld gebieds promotie (additioneel beheer) door private partijen te laten uitvoeren. We concluderen dat de relatie tussen PPS en ondernemend beheer niet zo evident is als de literatuur hieromtrent doet vermoeden. Private partijen zien hun winst voortvloeien uit het realiseren van hoogwaardige stedelijke technische en functionele kwaliteit. De stabiliteit van die kwaliteit wordt pas manifest nadat (delen van) de gebiedsontwikkeling gerealiseerd zijn. De PPS wordt echter geïnitieerd voor het (her)ontwikkelen van een gebied en niet om publiek-private afspraken te maken over het beheer. Het proces van afspraken maken daarover wordt vooruitgeschoven, maar na ontwikkeling wordt de PPS opgeheven. Van ondernemend beheer komt dan niet veel terecht meer. Een andere verklaring is te vinden in de manier waarop invulling wordt gegeven aan de PPS. In een ontwikkelingsmaatschappij ligt een sterke nadruk op, de naam zegt het al, de feitelijke gebiedsontwikkeling. Beheer van de buitenruimte scharen, in ieder geval de private partijen, niet onder hun verantwoordelijkheid/core values. In het Beatrixkwartier is afspraken maken over (ondernemend) beheer van de buitenruimte van begin af aan een doelstelling geweest van de PPS. Niet alleen de gemeente had aandacht voor het (toekomstige) beheer, ook de private partijen. Alle partijen zagen in beheer het verlengstuk van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is meer dan hoogwaardige bebouwing en een hoogwaardig ingerichte buitenruimte. Om te komen tot ruimtelijke kwaliteit is dat een voorwaarde, terwijl beheer een voorwaarde is voor het behoud en verbeteren van die kwaliteit. Private partijen hebben voor 50 procent meebetaald aan de aanleg van de buitenruimte. In feite kochten zij daarmee een stuk zeggenschap, wat tot uitdrukking moet komen in het maken van afspraken met de gemeente over het beheer. Niet alleen de gemeente, maar ook de private partijen hebben aanzet gegeven tot het organiseren van vormen van ondernemend beheer.

### **7.2.2 Relatie ruimtelijke kwaliteit en beheer**

Een tweede kernveronderstelling uit ons theoretisch kader is een causale relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en beheer. Bij gebiedsontwikkeling is er veel aandacht voor de technische, functionele en maatschappelijke ruimtelijke kwaliteit. Er gaat steeds meer aandacht uit naar de totale beleving en gebruikswaarde van gebieden. (Eind)gebruikers wensen bebouwing en buitenruimte die er fysiek aantrekkelijk en verzorgd uitzien en waarin zij zich prettig en thuis voelen.

Men zou verwachten dat de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit gelijk opgaat met aandacht voor beheer om de ruimtelijke kwaliteit in stand te houden. In de praktijk blijkt dit tegen te vallen. Dit brengt ons tot de conclusie dat er onevenredig veel aandacht is voor de ruimtelijke kwaliteit, afgezet tegen de aandacht voor beheer dat in dienst staat van het behoud

van de kwaliteit (stabiliteit van de kwaliteit). Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ligt de prioriteit bij het maken van afspraken over de gewenste functies, accommodaties, architectuur, inrichting van de buitenruimte, et cetera. De ontwerperlogica is dominant ten opzichte van de gebruikerlogica. Aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit resulteert niet automatisch in aandacht voor het beheer (waar de gebruikers net zo bij gediend zijn als bij een hoogwaardige kwaliteit). De beheercomponent wordt ondergeschikt gemaakt aan het streven naar ruimtelijke kwaliteit.

Een belangrijke verklaring voor de dominante aandacht voor ruimtelijke kwaliteit is te vinden in verschillende publieke en private logica's. De private logica is terug te voeren op het bereiken van de doelen tegen zo laag mogelijke kosten. Het streven naar flexibiliteit en winstgevendheid staan hoog in het vaandel. Private partijen zien hun winst vooral in het nastreven van een hoogwaardige kwaliteitsambitie en minder in het behoud daarvan. In combinatie met de dominantie van private partijen in de PPS leidt dit tot overheersende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. De PPS-logica ontbreekt in deze. Partijen initiëren samenwerking om duurzame ruimtelijke kwaliteit te realiseren, maar afspraken over beheer worden niet of nauwelijks gemaakt.

De veronderstelling dat er een causale relatie bestaat tussen aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en beheer kan dus eveneens genuanceerd worden. Het maken van concrete afspraken over beheer wordt vooruit geschoven, waarna het eigenlijk verwatert. Onze belangrijkste verklaring hiervoor is het (bijna geheel) ontbreken van bescherming van publieke core values.

### **7.2.3 Reflectie op de waarde van het voldoen aan de procesvoorwaarden**

De kwaliteit van de gemaakte afspraken kan tot op zekere hoogte worden herleid tot de mate waarin is voldaan aan de procesvoorwaarden openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud. Een kanttekening daarbij is de constatering dat procesmanagement niet bewust ingezet wordt als sturingsinstrument. Het centrale uitgangspunt van De Bruijn et al. (2002) is dat processen inhoud produceren, waarbij het procesmanagement moet voldoen aan de bovengenoemde vier procesvoorwaarden. Partijen in de PPS erkennen dit, maar geven tegelijkertijd aan dat vooraf geen bewuste aandacht is geweest voor de invulling van de procesvoorwaarden. Het al dan niet voldoen aan de procesvoorwaarden lijkt vooral gebaseerd te zijn op bewuste en onbewuste strategische keuzen van de betrokken partijen. Centrale sturing van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ontbreekt en daarom refereren we voorzichtig aan het thema zelforganisatie. Daarnaast benadrukken we het onbewuste karakter van procesmanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

De ontwikkelingen van het Paleiskwartier en het Beatrixkwartier worden als succesvolle voorbeelden van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gezien. We concluderen dat ook niet-rationeel geplande en verlopende processen inhoud produceren. Elementen van procesmanagement zijn wel te onderscheiden, maar het gaat erom dat deze niet vooraf bewust zijn bedacht als procesvoorwaarde. Inhoud wordt geproduceerd in processen, in casu gaat het daarbij om het maken van afspraken over ruimtelijke kwaliteit en beheer. We hebben geconstateerd dat tussen die twee aspecten een groot aandachtsverschil zit, terwijl beheer, in ieder geval voor publieke partijen, niet minder belangrijk is. Door het proces van gebiedsontwikkeling bewust in te richten op basis van de procesvoorwaarden, kan aandacht voor zowel ruimtelijke kwaliteit als beheer vooraf gegarandeerd worden.

Op basis van ons onderzoek constateren we dat de visie, vertaald in een masterplan, leidend is voor het proces van gebiedsontwikkeling. In zulke visies is echter alleen aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit en niet voor het beheer. Ook daarin zien wij een belangrijke verklaring voor het ontbreken van aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit. Met het voldoen aan de procesvoorwaarden kan een belangrijke stap gezet worden om te komen tot wederzijds bevredigende afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en beheer. Er dient dan vooral aandacht te zijn voor de bescherming van publieke core values en de publieke agenda. Het ontbreken daarvan is een belangrijke verklaring voor de afwezigheid van ondernemend beheer. Wij veronderstellen dat het

bewust inzetten van procesmanagement als sturingsinstrument een voorwaarde is voor het vinden van een balans in de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en beheer.

### **7.3 Aanbevelingen voor Gemeentewerken Rotterdam**

We besluiten het onderzoek met een aantal specifieke aanbevelingen richting Gemeentewerken Rotterdam. De aanbevelingen (§7.3.1) spitsen zich toe op de procesmanagementstrategieën die de organisatie tot haar beschikking heeft of kan ontwikkelen om in situaties van meervoudig ruimtegebruik en PPS de noodzakelijke condities te scheppen om te komen tot wederzijds bevredigende afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. We baseren deze op onze voorstudie naar de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van het Laurenskwartier. Hiertoe zijn theorie, bevindingen, algemene aanbevelingen, kennis van de praktijk van Gemeentewerken Rotterdam en eigen vindingrijkheid bijeen gebracht. In laatste paragraaf doen we een tweetal aanbevelingen voor vervolgonderzoek (§7.3.2).

#### **7.3.1 Specifieke aanbevelingen**

Gedurende ons onderzoek hebben we geconstateerd dat verschillende kwaliteitsniveaus in een stad kunnen botsen met gestandaardiseerde beheer- en onderhoudsmethodieken. Het gewenste hoogwaardige niveau van stedelijkheid dat nagestreefd wordt bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling moet bepalend zijn bij de keuze van het beheerniveau. Om ruimtelijke kwaliteit en beheer beter op elkaar af te stemmen zijn de bij de buitenruimte betrokken diensten (dS+V, OBR, en Gemeentewerken – soms S&R) bezig met het ontwikkelen van een ‘Rotterdamse Stijl’. Uitgangspunt is een buitenruimte die eenduidig en herkenbaar is, zodat het gebruik van verschillende materiaalsoorten – en daarmee de voorraad- en onderhoudskosten – afnemen. De ‘Rotterdamse Stijl’ moet zo een halt toeroepen aan de verrommeling van het straatbeeld. Voor Gemeentewerken Rotterdam betekent de ‘Rotterdamse Stijl’ een standaardisering van materiaalgebruik en onderhoudsmethodieken. Zij kan daarmee haar publieke core values beschermen, doordat ontwerpende en ontwikkelende partijen gebonden zijn aan dit kader. Als de ‘Rotterdamse Stijl’ uitgekristalliseerd is, dan scheidt deze een kader waarbinnen de buitenruimte ingericht moet worden. Deze standaardisering betekent niet per definitie dat de buitenruimte er overall hetzelfde uit komt te zien. In het centrum van de stad of op ‘hotspots’ blijft ruimte voor extra investeringen, zowel in de ruimtelijke kwaliteit als in het beheer. Alvorens daartoe wordt besloten moeten de partijen eerst in gesprek met de beheerder. Er worden dan aanvullende afspraken gemaakt over extra beheer en de daarmee gepaard gaande kosten. Het beheerbudget wordt daar vervolgens op afgestemd. De ‘Rotterdamse Stijl’ biedt zodoende een kader waarbinnen zowel afspraken gemaakt kunnen worden over de ruimtelijke kwaliteit als over het beheer. (Te vergelijken met ‘Maatwerk Kwaliteit’ in het Beatrixkwartier.) Het Laurenskwartier is het gebied waar de ‘Rotterdamse Stijl’ voor de eerste maal toegepast wordt en vervuld daardoor een pioniersfunctie – de kaders voor de stijl zijn nog niet uitgekristalliseerd. De (her)inrichting van de buitenruimte in het Laurenskwartier wordt dus niet alleen toonaangevend voor de standaardinrichting van de stad Rotterdam, maar biedt tegelijkertijd ruimte voor extra investeringen. Het gebied bevindt zich in het centrum en er zijn ‘hotspots’ aanwezig, zoals de nog te ontwikkelen Markthal aan de Binnenrotte. We formuleren hieromtrent de volgende aanbevelingen:

1. Ontwerp een stijl die aansluit bij de identiteit van Rotterdam, een stad van ondernemers, die rijk aan culturen is en jong en hip wil zijn. Bij ruimtelijke kwaliteit gaat het steeds meer om de totale beleving en (toekomstbestendige) gebruikswaarde van een gebied. Marktpartijen zijn beter in staat om de wensen van (eind)gebruikers in kaart te brengen. Benut die kennis en start vroegtijdig een traject van gebiedsontwikkeling met marktpartijen. De inbreng van marktgerichte kennis kan tevens bijdragen aan het maken van afspraken

over ondernemend beheer, dat aansluit bij het beheerniveau wat Rotterdammers verwachten.

2. De gemeentelijke beheerder moet in samenwerking met de bij de buitenruimte betrokken gemeentelijke diensten en private partijen (beleggers/eigenaren/huurders/ondernemers) streven naar een ‘gebiedsgericht fonds’ waarin laatstgenoemden zich committeren om niet alleen financieel, maar ook inhoudelijk bijdragen te leveren aan het beheer (op lange termijn). Dit gaat nadrukkelijk verder dan een eenmalige bijdrage voor de aanleg van de buitenruimte. Partijen betalen niet alleen, maar profiteren ook van de stijging van de vastgoedwaarde, de belevingswaarde en de daardoor toenemende economische activiteit. De ‘winst’ die daaruit voortvloeit, moet vervolgens weer geïnvesteerd worden in het gebied.

Ruimtelijke kwaliteit en beheer van de buitenruimte zijn multidisciplinaire onderwerpen, daarbij dienen alle diensten betrokken te worden die met de buitenruimte van doen hebben. De organisatie Buitenruimte is een voorbeeld van een gremium waarbinnen dit gebeurt (zie §1.2.3). De bij de buitenruimte betrokken diensten zijn echter geneigd om het eigenbelang voorop te stellen in het proces van afspraken maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Een dienst wordt afgerekend op onderdeel X. Onderdeel X maakt deel uit van de combinatie X,Y,Z en iedere dienst wordt afgerekend op zijn eigen onderdeel. Afstemming tussen de diensten is dan niet langer vanzelfsprekend, doordat een gemeenschappelijke taal en een collectief belang ontbreken. Door een gebrek aan afstemming is het moeilijk om te komen tot een gedeeld kwaliteitsbegrip. Alle partijen willen scoren op het eigen onderdeel, het beheeraspect is daarbij van ondergeschikt belang. Uiteindelijk komt de beheerder daardoor in moeilijkheden, bijvoorbeeld omdat zijn beheerbudget ontoereikend is.

De gemeentelijke diensten trachten nu de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte op een integrale wijze aan te pakken. Integraal houdt in dat tijdens de planvorming alle agenda’s die belang hebben bij de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte worden gehoord. Alle diensten/disciplines moeten opereren als één concern met wederzijds respect voor elkaanders belangen. Dit heeft tot voordeel dat de kosten voor (her)inrichting van het gebied, de beheerconsequenties en de beheerkosten in een vroeg stadium in kaart gebracht kunnen worden. Zodoende kan een beheerniveau gerealiseerd worden dat aansluiting vindt bij de (beoogde) ruimtelijke kwaliteit. We komen tot de volgende aanbeveling:

3. Voortzetten van de integrale benadering, voorafgaand aan het planproces, voor het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte. Het cyclisch model, waarbij alle relevante diensten betrokken zijn, moet geïncorporeerd worden in het gemeentelijk apparaat en het estafettemodel verdwijnt definitief uit beeld. De bij de buitenruimte betrokken diensten kantelen hiertoe hun ‘verticale budgetten’ waardoor de situatie ontstaat waarbij gebruik, ontwerp en beheer een eenheid vormen. Niet langer gaan de diensten uit van een doorgerekend ontwerp voor de buitenruimte – dat aansluitend wordt gebruikt en beheerd – maar het vertrekpunt is een te (her)ontwikkelen gebied dat stapsgewijs wordt ingericht op basis van gebruik, beleving en dynamiek. De diensten ontwikkelen een praktijk, waarbij in het bijzonder (eind)gebruikers worden betrokken bij het ontwerp, gebruik en beheer van de buitenruimte. Budgetten kunnen daardoor gericht worden besteed.

### **7.3.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Één van de motieven voor PPS is het financieringstekort van de overheid; er is een schaarste aan investeringsmiddelen op de markt. Offermans & Van de Velde (2004) hebben hiertoe onderzoek gedaan naar de waarde van ‘value capturing’ bij het geheel of gedeeltelijk financieren van publieke investeringen. Daarbij keken zij voornamelijk naar investeringen in de openbaarvervoerinfrastructuur. Deze publieke investeringen hebben gevolgen voor (een stijging van) de locatie-

waarde. Niet alleen de gebruikers van infrastructuur, maar bijvoorbeeld ook winkeliers en eigenaren van grond en onroerend goed hebben baat bij de verhoogde bereikbaarheid. Deze zogenaamde niet-gebruikers dragen echter niet financieel bij aan de investering. ‘Value capturing’ schept mogelijkheden om daar wat aan te doen. *“Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct dan wel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken”* (Offermans & Van de Velde, 2004:2). In deze omschrijving kan publiek handelen breed geïnterpreteerd worden. Het kan dus ook gaan om investeringen in de buitenruimte waar partijen baat bij hebben (in de vorm van waardestijging van grond en onroerend goed), terwijl zij daar niet voor betaald hebben. ‘Value capturing’ biedt aanknopingspunten om deze direct begunstigden te belasten. Te denken valt aan vrijwillige of verplichte bijdragen van private partijen (projectontwikkelaars, beleggers, grond- en vastgoedeigenaren).

Met betrekking tot het bovenstaande heeft een gemeenteraadslid van de PvdA vragen gesteld (14 augustus 2006) aan het Rotterdamse college over de exorbitante winsten van bouwbedrijven en projectontwikkelaars en over het feit dat de gemeente niet profiteert van gestegen grondwaardes na herontwikkeling. Hij geeft aan dat investeringen voor publieke functies (zoals de buitenruimte) uit de algemene middelen worden gefinancierd, terwijl projectontwikkelaars bakken met geld verdienen. Daarom de volgende aanbeveling:

4. Onderzoek de mogelijkheden van ‘value capturing’ bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen om private partijen voor (een gedeelte van) het beheer op te laten draaien.

Een ander interessant aanknopingspunt vormt de term ‘Business Improvement District’ (BID). In een BID bepalen ondernemers in een gebied gezamenlijk welke maatregelen uitgevoerd moeten worden om bijvoorbeeld hun winkelgebied of bedrijventerrein aantrekkelijker te maken. Het gaat daarbij altijd om aanvullingen (additioneel beheer) op de gemeentelijke inspanning (regulier beheer). Het kan gaan om maatregelen ten behoeve van beter of frequenter beheer. Als een meerderheid van de ondernemers voorstander is van de maatregelen dan wordt een verplichte heffing opgelegd aan alle ondernemers in het gebied. Met deze heffingsinkomsten worden de voorgestane maatregelen gefinancierd. In feite is een BID te scharen onder de noemer ‘gebiedsmanagement’. Een BID is een publiek-private organisatie en de belangrijkste aandachtspunten zijn verbetering van de kwaliteit van de buitenruimte (vaak in termen van schoon, heel en veilig) in een gebied in combinatie met de promotie van een gebied. Voor de burgers komen de inspanningen ten goede aan een vitale stad en voor vastgoedeigenaren kunnen de maatregelen leiden tot waardestijging van de grond en het onroerend goed. De gemeente genereert hogere inkomsten (Menger et al., 2005:1-6). Een BID biedt mogelijkheden voor het aanvullen van het vaak te krappe beheerbudget. In een BID kunnen afspraken gemaakt worden over ondernemend beheer. Een BID kan dus oplossingen bieden voor de moeilijkheden die wij geconstateerd hebben.

5. Onderzoek welke aanknopingspunten ten aanzien van ondernemend beheer gevonden kunnen worden in een BID-constructie en hoe dit het beheer van de buitenruimte ten goede kan komen.

Gedurende ons onderzoek hebben we geconstateerd dat het realiseren van ruimtelijke kwaliteit niet automatisch gelijk opgaat met evenredig veel aandacht voor beheer. Het beheerniveau moet aansluiting hebben bij het beoogde kwaliteitsniveau, maar dit is geen vanzelfsprekendheid gebleken. Kwaliteit en beheer moeten als een twee-eenheid gezien worden. Immers, scheiden doet leiden.



## Literatuur

- Akro-Consult/Seinpost (1987). *Publiek-private samenwerkingsvormen in de burgerlijke- en utiliteitssector*. Zoetermeer/Scheveningen
- Argyris, C. (2004). *Reasons and Rationalizations. The Limits to Organizational Knowledge*. Oxford University Press
- Babbie, E.R. (2004). *The practice of social research* (10<sup>th</sup> edition). Belmont: Wadsworth/Thomson Learning
- Bouwend Nederland (2005). *PPS: motor, mode of mythe?* Gouda
- Bovens, M., A. Hemerijck (1996). *Het verbaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam: Boom
- Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. In 't Veld (2002). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhove: Academic Service
- Bruijn, J.A. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: LEMMA
- Bruil, I., F. Hobma, G-J. Peek en G. Wigmans (2004). *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: Uitgeverij SUN
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking, de interactie centraal*. Utrecht: LEMMA
- Burgers, J en G. Engbersen (2003). *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam* (2<sup>de</sup> druk). Amsterdam: Boom
- COS (Centrum voor Onderzoek en Statistiek) (2006). *Trendprognose Rotterdam 2020*. Rotterdam
- CPB (Centraal Planbureau) (2001). *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*. Den Haag
- CROW (Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur) (2002). *Naar ondernemend beheer van de openbare ruimte. Over organisatie en bekostiging*. Ede
- Daamen, T.A. (2005). *De kost gaat voor de baat uit. Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Uitgeverij SUN
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm*. Utrecht: LEMMA
- Edelenbos, J., A. Domingo, P-J. Klok en J. Van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve besluitvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Gemeente Rotterdam (2006). *Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam. Actualisatie 2006. Projecten 2002-2006/2006-2010/na 2010*. Rotterdam: OBR en dS+V
- Gemeente Rotterdam (2007). *Stadsvisie Rotterdam: Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030* (concept)
- Gemeentewerken Rotterdam (1980). *Gemeentewerken Rotterdam 1955 – 1980. Journalisten schetsen het werk van de Stadstimmerman*. Rotterdam: Gemeentedrukkerij
- Habiforum en RMNO (2000). *Nova Cura. Over meervoudig ruimtegebruik: denkstorm en doordenken*. Utrecht: LEMMA
- Habiforum (2001). *Meervoudig Ruimtegebruik. Kansen en belemmeringen*. Drukkerij Cramer
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe (1996). Coping with untractable controversies. The case for problem structuring in policy design and analysis. In: *Knowledge and Policy. The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 4 (8): 40-60
- Hof, G.J.J. van den (2006). *PPS in de polder. De betekenis van publiek-private samenwerking voor de borging van duurzame kwaliteit op VINEX-locaties*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies*. New Jersey: Princeton University Press
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Random House

- Jong, M.W. de (1985). *Stedelijke revitalisering en economische ontwikkeling in Baltimore: de betekenis van 'public/ private partnerships'*. Researchmemorandum nr. 8525, Geografisch Instituut: Universiteit van Amsterdam
- Kenniscentrum PPS (1999). *Publiek-Private Samenwerking, de krachten gebundeld*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kickert, W.J.M., E-H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing Complex Policy Networks. Strategies for the public sector*. Sage: London
- Klijn, E-H. (1996). *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naaorlogse wijken*. Delft: Eburon
- Klijn, E-H., J. Edelenbos, M.B. Kort en M.J.W. van Twist (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Den Haag: LEMMA
- Koppenjan, J.F.M. and E-H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London/New York: Routledge
- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-private samenwerking: mode of model?* Delft: Eburon
- Lane, J.E. (1994). 'Will public management drive out public administration?' *Asian Journal of Public Administration*, Volume 16, 2: pp. 139-151
- Mason, R.O. en I.I. Mitroff (1981). *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases and Techniques*. New York: Wiley
- Menger, J.P., M.Q. Zweedijk en H. Olden (2005). *Business Improvement District. Ondernemersinitiatief beloond*. Onderzoek in opdracht van: Ministerie van Economische Zaken, Gemeente Rotterdam en Ondernemersfederatie Rotterdam City.
- NEPROM (Nederlandse Vereniging van Projectontwikkeling Maatschappijen) (2007). *NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling 2007*. Breda: NPN drukkers
- Nieuwenhuis, J. (1955). *Mensen maken een stad, 1855 – 1955. Uit de geschiedenis van de dienst van gemeentewerken te Rotterdam*. Rotterdam: Gemeentesecretarie
- Offermans, R.N. en D.M. van de Velde (2004). *Value capturing. Potentieel financieringsinstrument voor Nederland? Achtergrondrapport voor 'Ieder zijn deel: Locatiebereikbaarheid anders aanpakken'* (2004, Raad voor Verkeer en Waterstaat). Erasmus Universiteit Rotterdam
- ORI (Overleg over Ruimtelijke Investerings) (1991). *Publiek-private samenwerking bij grootstedelijke projecten*
- Peek, G.J., en G. Wigmans (2001). *Spoorzone 's-Hertogenbosch. Het succes van gemeentelijk procesmanagement*. In: *Stedebouw & Architectuur*, 18, nr. 11, december, 10-11
- Radford, K.J. (1977). *Complex Decision Problems. An Integrated Strategy for Resolution*. Virginia: Reston Publishers
- Regeerakkoord (1986). *Tekst en uitleg*. Den Haag: Staatsuitgeverij
- RPB (Ruimtelijk Planbureau) (2006). *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Schraven, J.H. (mei 2000). *Publiek-private samenwerking is nodig, moet en kan*. Uitgebreide spreektekst voor de persconferentie over het onderwerp publiek-private samenwerking. Den Haag: VNO-NCW
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2005). *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag
- Sullivan, H. and C. Skelcher (2002). *Working across boundaries. Collaboration in public services*. Hampshire: Palgrave Macmillian
- Talstra, M. (2003). *De supervisor. Sturen op ruimtelijke kwaliteit*. Afstudeeronderzoek Faculteit Bouwkunde, studierichting Real Estate & Housing. Delft
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA
- Teisman, G.R. en R.J. In 't Veld (1992). *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven: mogelijkheden van voorstellen tot een gemeenschappelijke publiek-private aanpak van maatschappelijke problemen*. Den Haag: VUGA

- Teisman, G.R. (2000). Ruimtelijk procesmanagement en meervoudig ruimtegebruik (essay), in: *Nova Cura. Over meervoudig ruimtegebruik: denkstorm en doordenken*. Utrecht: LEMMA, pp. 85-102
- Teisman, G.R. (2001). *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*. Inaugurale rede, uitgesproken op 8 juni 2001. Capaciteitsgroep Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Teisman G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service
- Thorbecke, J. (1861). Memorie van toelichting, wetsontwerp 1860, geciteerd in: J. de Graaf, W. Nijenhuis, D. van Dansik. Een schone stad. Rotterdam maakt de sprong naar Zuid, in: U. Barbieri (1982)(red.). *De kop van Zuid ontwerp en onderzoek*. Rotterdam, p. 144
- Vanstiphout, W.A.J. (2005). *Maak een stad. Rotterdam en de architectuur van J.H. van den Broek*. Rotterdam: Uitgeverij 010
- VROM (Ministerie van VROM) (1990). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*. Deel 1: ontwerp-PKB. Den Haag
- VROM (Ministerie van VROM) (2001). *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020*. Den Haag
- VROM (Ministerie van VROM) (2006). *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Deel 4: tekst na parlementaire inzage. Den Haag
- Weebers, J. en D. van de Laan (2001). *Handreiking ruimtelijke kwaliteit*. Habiforum: Den Haag
- Yin, R.K. (1989). *Casestudy research. Design and methods*. London: Sage Publications

#### **Aanvullende bronnen Paleiskwartier**

- Buro voor Stadsontwerp ir. S.V. Khandekar BV (1996). *Wolfsdonken Masterplan*  
BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier, De Paleiscourant.
- Coöperatie Wijkbelangen Paleiskwartier. *Verslag Algemene Ledenvergadering* d.d. 29 november 2005
- Gemeente Den Bosch (2002). *Ontwerpbestemmingsplan "Paleiskwartier, deelgebied Branderijstraat"*.
- Gemeente Den Bosch (2003a). *Afwegingskader Ontwikkeling Stadscentrum*.
- Gemeente Den Bosch (2003b). *Ontwikkelingsvisie stadscentrum. Samen investeren in een groeibriljant*.
- Huijbregts Notarissen (2000). *Oprichtingsakte Coöperatieve Vereniging Wijkbelangen Paleiskwartier*. 's-Hertogenbosch
- Infocentrum Paleiskwartier (2001). *Paleiskwartier: blijvend mooi, blijvend leefbaar. Gebiedsmanagement Paleiskwartier*
- Kenniscentrum Grote Steden (2005). *De gebouwde omgeving als aanjager van economische vernieuwing. Voorbeeldenboek stadseconomie en stedelijke ontwikkeling*. Den Haag
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch (2007). *Woonbeleid 's-Hertogenbosch. Een onderzoek naar succes- en faalfactoren*. 's-Hertogenbosch
- Bussink, F.L. (1989). *Samenwerking bij stedelijke vernieuwing*. In: Bouwrecht, nr. 9, september

#### **Aanvullende bronnen Beatrixkwartier**

- Gemeente Den Haag (1999). *Masterplan Beatrixkwartier. Centraal zakendistrict in Den Haag Nieuw Centrum*
- Gemeente Den Haag (2000). *Raamovereenkomst Beatrixkwartier (inclusief bijlagen)*
- Gemeente Den Haag (2000a). *Het Beatrixkwartier: nieuw central business-district. Over ruimtelijke ordening, bereikbaarheid en vitale steden*, Commissiestuk Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting, d.d. 13 april 2000
- Gemeente Den Haag (2000b). *Planontwikkeling Prinses Margrietkavel*, d.d. 12 september 2000
- Gemeente Den Haag (2001a). *Ontwikkelingsvoorstel Noordwestkwadrant*, Commissiestuk Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting, d.d. 17 april 2001
- Gemeente Den Haag (2001b). *Vaststelling bestemmingsplan Bezuïdenhout-Midden, achtste herziening (Beatrixkwartier)*, d.d. 12 juni 2001

- Gemeente Den Haag (2001c). *Voorstel Voorlopig Ontwerp Openbare Ruimte Beatrixkwartier*, d.d. 6 juli 2001
- Gemeente Den Haag (2001d). *Voortgangsrapportage Beatrixkwartier*, d.d. 6 juli 2001
- Gemeente Den Haag (2002a). *Herinrichting Openbare Ruimte Beatrixkwartier met financiële onderbouwing en raamovereenkomst*.
- Gemeente Den Haag (2002b). *Voortgangsrapportage Beatrixkwartier*, d.d. 4 juni 2002
- Gemeente Den Haag (2002c). *Vrijgave inspraak concept-voorlopig ontwerp RR Prinses Beatrixlaan en verplaatsing halte Ternoot*, d.d. 17 december 2002
- Gemeente Den Haag (2002d). *Planontwikkeling Prinses Margrietkavel*, d.d. 12 september 2002
- Gemeente Den Haag (2003a). *Kadernota Openbare ruimte. Ruimte voor kwaliteit*.
- Gemeente Den Haag (2003b). *Schetsontwerp KPN-kavel*, d.d. 28 januari 2003
- Gemeente Den Haag (2003c). *Voortgangsrapportage Beatrixkwartier*, d.d. 12 december 2003
- Gemeente Den Haag (2004a). *Projectdocument Beatrixkwartier*, d.d. 24 augustus 2004
- Gemeente Den Haag (2004b). *Voortgangsrapportage Beatrixkwartier*, d.d. 8 februari 2005
- Gemeente Den Haag (2005). *Stadsdeelplan Haagse Hout 2006 (concept)*
- Gemeente Den Haag (2006a). *Voortgangsrapportage Beatrixkwartier*, d.d. 20 januari 2006
- Gemeente Den Haag (2006b). *Beatrixkwartier Bebeerplan*. Dienst Stadsbeheer, Stadsdeel Haagse Hout
- Gemeente Den Haag (2006c). *Kwaliteitshandboek. Beatrixkwartier Openbare Ruimte: straatmeubilair en materialen (concept)*
- Gemeente Den Haag (2006d). *Stadsdeelplan Haagse Hout 2007 (concept)*

## **BIJLAGE I: Kwalitatieve vragenlijst**

### **0. Gegevens geïnterviewde**

Naam:

Functie:

Org./dienst:

Datum:

Stad:

### **1. Inleidende vragen**

1. Hoe bent u betrokken geraakt bij de casus? In welk stadium verkeerde het project toen?
2. Wat heeft u doen besluiten deel te nemen aan de samenwerking met publieke en private partijen (vormen van onzekerheid)?
3. Zijn uw overwegingen (of die van andere organisaties) tot participatie in de loop der tijd veranderd (veranderende samenstelling van de PPS)?
4. Wat was het doel van de PPS bij oprichting (financiële middelen, kennis, overlegstructuren, spreiding risico's)?
5. Hoe ziet de (juridische) constructie van de PPS er uit?
6. Welke (functionele en territoriale) claims zijn in het te (her)ontwikkelen gebied gemaakt en door welke partijen?
7. Van welke vorm(en) van meervoudig ruimtegebruik is er sprake (intensivering, verweving, verticaal bouwen en verlenging van de gebruiksduur)?
8. Wat verstaat u onder ruimtelijke kwaliteit en onder beheer van de buitenruimte?
9. Aan welke voorwaarden moet volgens u een proces voldoen om afspraken te kunnen maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte?

### **2. Openheid**

10. Met welke partijen heeft u om de tafel gezeten teneinde afspraken te maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte? Waren dit alle relevante partijen? Hoe is deze selectie tot stand gekomen?
11. Zijn er partijen belangrijk voor de realisering van het project, maar die niet in het proces zijn betrokken (zo ja, welke en waarom zijn zij relevant/niet betrokken)?
12. Was u bekend met de agenda's (motivaties, belangen, wensen) die partijen binnen de PPS nastreefden?
13. Op welke manier heeft u invloed uitgeoefend op het proces van afspraken maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte?
14. Is relevante informatie omtrent het project toegankelijk voor alle partijen? Is deze informatie eveneens toegankelijk voor partijen die niet deelnemen in de PPS, maar wel belang hebben bij (de uitkomsten van) het proces?
15. Zijn de partijen betrokken bij het maken van afspraken over de buitenruimte (in het bijzonder over beheer) dezelfde als bij de PPS? Hoe verklaart u dit?

### **3. Bescherming van core values**

16. Wat zijn de (publieke of private) core values van uw organisatie bij het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte?
17. Hoe is dit (algemeen) belang behartigd/beschermd in de samenwerking?
18. Hoe zijn de onderlinge verhoudingen in de PPS (hiërarchie, gelijkwaardigheid, unanimiteit)? Waarin heeft dit geresulteerd?
19. Zijn er partijen belangrijk voor de realisering van het project, maar die niet geïnteresseerd zijn in (het beheer van) de buitenruimte? Zo ja, welke en waarom niet? Welke consequenties heeft dat?

#### **4. Voortgang**

20. Welke knelpunten bent u tegengekomen bij het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van buitenruimte? Wat waren de oorzaken en de consequenties?
21. Wat zijn voor uw organisatie de 'prikkelers' geweest om aan het project deel te (blijven) nemen?
22. Wat ziet u als 'winst' bij deelname aan en realisering van het project (ruimtelijke kwaliteit en/of beheer)?
23. Wat is het effect van het om de tafel zitten met personen die hooggeplaatst zijn in de eigen organisatie, een zogenaamde 'zware bemensing'?

#### **5. Inhoud**

24. Zijn tijdens het proces onafhankelijke experts (toezichthouders, coördinatoren, et cetera) ingezet ten behoeve van het maken van afspraken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte?
25. Welke rol hebben deze experts vervuld en wat is hiervan het uiteindelijke resultaat?
26. Is het proces van afspraken maken verlopen 'van variëteit naar selectie'?
27. Welke afspraken zijn gemaakt omtrent de ruimtelijke kwaliteit van de buitenruimte?
28. Met welke partijen zijn deze afspraken gemaakt en hoe/waarin zijn deze vastgelegd?
29. Welke afspraken zijn gemaakt omtrent het beheer van de buitenruimte?
30. Met welke partijen zijn deze afspraken gemaakt en hoe/waarin zijn deze vastgelegd?

#### **6. Tot slot**

31. Heeft u verbeterpunten voor de manier waarop de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte nu is vormgegeven in het project?
32. Wat heeft u er zelf van geleerd voor toekomstige projecten?

## BIJLAGE II: Lijst met geïnterviewde personen

(In de functie waarin ze bij de onderzochte casus zijn betrokken)

### Beatrixkwartier Den Haag

dhr. J.L. Busker	Omgevingsmanager Beatrixkwartier, Dienst Stadsbeheer, Stadsdeel Haagse Hout, Gemeente Den Haag (6 juni 2007)
mw. H. Verheijen	(ex-)Projectmanager Beatrixkwartier (Openbare Ruimte), Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Haags Ontwikkelingsbedrijf, Sector Proces- en Projectmanagement, Gemeente Den Haag (8 juni 2007)
dhr. R.D. Hoogendoorn	Projectmanager Beatrixkwartier (Openbare Ruimte), Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Haags Ontwikkelingsbedrijf, Sector Proces- en Projectmanagement, Gemeente Den Haag (8 juni 2007)
dhr. T.A. Daamen	Promovendus in de onderzoeksgroep 'Integrale gebiedsontwikkeling', sectie Real Estate & Housing van de faculteit Bouwkunde, TU Delft (15 juni 2007)
dhr. R. van de Laar	VVD raadslid en voorzitter cie. Stedelijke ontwikkeling en Ruimtelijke Ordening (SRO) (25 juni 2007)
dhr. A.J. Koomen	Senior Vastgoedontwikkelaar, Provastgoed BV, Den Haag (28 juni 2007)

### Paleiskwartier Den Bosch

dhr. T.M.H.J. de Laat	Voorzitter Wijkbelangen Paleiskwartier, 's-Hertogenbosch (20 juni 2007)
dhr. C.H. Smulders	Wijkteamleider Beheer Openbare Ruimte, Dienst Stadsbedrijven, afdeling Beheer Openbare Ruimte, Gemeente 's-Hertogenbosch (21 juni 2007)
mw. R.J.J. Severens	Projectleider Paleiskwartier, Dienst Stadsontwikkeling, afdeling Projectmanagement, Gemeente 's-Hertogenbosch (22 juni 2007, telefonisch en per e-mail)
dhr. J.J. Fekkes	Landschapsontwerper, Van Empelen Van Aalderen Partners BV, Heemstede (2 juli 2007)

### Laurenskwartier Rotterdam

dhr. M. Schuring	Projectleider Laurenskwartier, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Sector Beheer en Ontwikkeling van Grond, Gemeente Rotterdam (7 juni 2007)
dhr. A. Kegge	Beleidsadviseur en teamleider Ontwikkeling en Systemen, Gemeentewerken Rotterdam, Sector Buitenruimte, marktgroep Advies en Ondersteuning, Gemeente Rotterdam (13 juni 2007)
mw. M.M.N. Groeneweg	Beheerder Dagelijkse Zorg, Gemeentewerken Rotterdam, Werf Centrum, Gemeente Rotterdam (18 juni 2007)
dhr. G. Heutink	Programmamanager Meerjaren Investeringsprogramma Buitenruimte (OBR/dS+V/GW), Gemeente Rotterdam (25 juni 2007)
mw. M. Stanicic	Algemeen Projectleider Laurenskwartier, Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), Gemeente Rotterdam (12 juli 2007)

### Aanvullend

dhr. C.E.H.M. Buijs	Strateeg, Sector Ingenieursbureau, marktgroep Haven & Transport, Gemeentewerken Rotterdam
---------------------	---

dhr. A.G. Knipping	Teamleider Bouwmanagement, Sector Ingenieursbureau, marktgroep Haven & Transport, Gemeentewerken Rotterdam
dhr. T.F. Koliijn	Projectleider, Sector Ingenieursbureau, marktgroep Stad, Gemeentewerken Rotterdam
dhr. M. Verheijen	Architect, Sector Ingenieursbureau, marktgroep Haven & Transport, Gemeentewerken Rotterdam