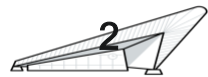




EEN SLEUTELPROJECT DAT MEERDERE DEUREN OPENT

Een zoektocht naar lessen voor
samenwerking en leiderschap in
stationsgebieden

Master Thesis
Reinard Noordergraaf
Master City Developer

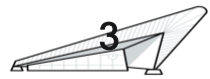


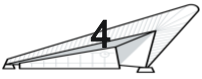
Naam: Reinard Noordergraaf
Studentnummer: 555304
Contact: 555304an@student.eur.nl

Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
TU Delft
Opleiding: Master City Developer

Scriptiebegeleider: Giuliano Mingardo

Datum: 20 februari 2023





Voorwoord

Het voorland van de MCD studie betekende in mijn geval dat verschillende elementen van gebiedsontwikkeling mij intrigeerden. In het dagelijkse werk kwam ik al met regelmaat puzzelstukjes tegen die me ertoe aanzetten om meer zicht te willen krijgen op alle facetten van gebiedsontwikkeling. De MCD bundelt de werelden van visies, ambities, financiën en politiek, wat in combinatie met de kennis en inzichten van mijn medestudenten een prachtige combinatie bleek te zijn waar ik veel van heb mogen leren.

De gehele reis zoals de MCD studie gerust genoemd mag worden, heb ik ervaren als de broodnodige verdieping en verbreding die gezocht werd. Daarbij gesterkt en geïnspireerd door mijn medestudenten om vanuit zowel publieke- alsook private invalshoeken naar opgaven in het fysieke domein te kijken.

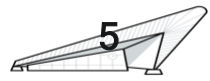
Betreft de scriptie heb ik in de eerste fase van het proces de klassieke misstap begaan om gebiedsontwikkeling te willen doorgronden in al zijn facetten en daarvoor oplossingen aan te dragen. Na de fase van divergeren ben ik mede door goede adviezen van mijn scriptiebegeleider en medestudenten gekomen tot het convergeren. Een puzzelstukje in de puzzel die gebiedsontwikkeling heet blijkt al complexiteit genoeg in zich te hebben. Bij het voorbereidend onderzoek werd ik al geïntrigeerd door de grote stationsgebieden en de (regelmatig) bijbehorende gebiedsontwikkelingen, wat heeft geleid tot de focus op de twee sleutelprojecten die als cases dienen in dit onderzoek. Daarbij geredeneerd vanuit de fasen van gebiedsontwikkeling en hoe samenwerking dan wel leiderschap (on)bewust wordt gebruikt om te sturen. De inzichten die zijn verkregen door gesprekken die ik heb gevoerd tijdens mijn scriptieperiode hebben me meer opgeleverd dan ik had durven denken.

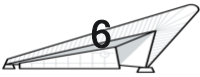
Daarbij heb ik ervaren dat gebiedsontwikkelingen met dergelijke sleutelprojecten, in hun complexiteit ook uitblinken in simpelheid. De essentie van samenwerking en leiderschap blijken voor mij toch vooral te draaien om het hebben van vertrouwen in elkaar en daarnaar (financieel) handelen, juist als er veel op het spel staat.

Dit onderzoek representeert de visie en inhoudelijke vertaling van de schrijver zelf. De inhoud en de uitkomsten van dit onderzoek vertegenwoordigen geenszins de visies of perspectieven van de geïnterviewde experts. De resultaten, conclusies en aanbevelingen worden dan ook op het conto geschreven van de schrijver.

Ik dank alle personen voor de open houding die men heeft gehad ten opzichte van het onderwerp en de persoonlijke noten die aan de orde kwamen. Uiteraard wil ik mijn scriptiebegeleider Giuliano Mingardo bedanken voor zijn tijd en aandacht tijdens het schrijven van dit onderzoek. Door te spiegelen en kritisch te zijn op de inhoud is het eindresultaat sterk verbeterd. Ten slotte wil ik mijn vrouw Lydia bedanken, die me volledig heeft gefaciliteerd en vrijgelaten om dit avontuur aan te gaan en af te ronden.

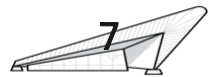
Reinard Noordergraaf
20 februari 2023





Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Inhoudsopgave	6
Managementsamenvatting	8
1. Inleiding – Leiderschap en samenwerking in stationsgebieden	11
1.1. Aanleiding en achtergrond	11
1.2. Probleemstelling	12
1.3. Onderzoeksvragen	12
1.4. Doelstelling	12
1.5. Theoretische en maatschappelijke relevantie	12
1.6. Onderzoeksmethoden	13
1.7. Motivatie	13
2. Woordenlijst	14
3. Samenwerking & leiderschap - een literatuurverkenning	15
3.1. Inleiding	15
3.2. Vormen van samenwerking in maatschappelijke opgaven	16
3.3. Samenwerking in arena's	16
3.4. Positionering in het netwerk	17
3.5. Samenwerking in de theorie	18
3.6. Leiderschap in gebiedsontwikkeling	18
3.6.1. Publiek leiderschap	19
3.6.2. Ambtelijk leiderschap	20
3.7. Fasen van gebiedsontwikkeling	21
3.8. Conclusies	22
4. Analysemodel	23
4.1. Inleiding	23
4.2. Achtergronden en context	23
4.3. De stappen richting de analyse	24
4.3.1. Samenwerkingsmodel	24
4.3.2. Elementenmodel voor leiderschap	25
4.4. Praktijkonderzoek	26
5. De sleutelprojecten in de praktijk	27
5.1. Inleiding	27
5.2. Context & achtergronden	27
5.3. Den Haag Nieuw Centraal	28
5.3.1. Beschrijving & beschouwing gebiedsontwikkeling	28
5.3.2. Tijdslijn Den Haag Nieuw Centraal	32
5.4. Analyse	33
5.4.1. Initiatief en verkenning	33
5.4.2. Planvorming en conditionering	34
5.4.3. Uitwerking en projectontwikkeling	36
5.4.4. Vastgoedontwikkeling en bouw	38
5.4.5. Exploitatie en beheer	41



5.5.	Rotterdam Centraal	43
5.5.1.	Beschrijving & beschouwing gebiedsontwikkeling	43
5.5.2.	Tijdslijn Rotterdam Central District.....	47
5.6.	Analyse.....	48
5.6.1.	Initiatief en verkenning	48
5.6.2.	Planvorming & conditionering	50
5.6.3.	Uitwerking en projectontwikkeling.....	53
5.6.4.	Vastgoedontwikkeling & bouw	56
5.6.5.	Exploitatie & beheer	57
5.7.	Conclusies modelscores	60
5.7.1.	Verklaring scores modellen.....	61
6.	Conclusies & aanbevelingen	63
6.1.	Inleiding	63
6.2.	Conclusies.....	63
6.3.	Aanbevelingen	66
6.3.1.	Vervolgonderzoek	67
Bijlage 1	Literatuur.....	68
Bijlage 2	Visualisaties modellen	71
Bijlage 3	Lijst geïnterviewden	74

Managementsamenvatting

Inleiding

Gebiedsontwikkelingen in stationsgebieden laten zich niet gemakkelijk inkaderen, juist met de verschillende perspectieven die belicht kunnen worden in een dergelijk langlopende transformatie. Twee begrippen staan centraal in het onderzoek, samenwerking en leiderschap. Dergelijke “container” begrippen krijgen in deze studie een concrete invulling, geënt op de verschillende te doorlopen fasen in een gebiedsontwikkeling. Daarbij is de afslag genomen om het politiek-bestuurlijk en ambtelijk leiderschap als bril op te zetten om naar de gebiedsontwikkeling te kijken. De veronderstelling in de studie is dat er lessen te trekken zijn uit samenwerkingskeuzes en sturing die gegeven is in de fasering. Daarbij is de private praktijk van de twee gebiedsontwikkelingen in Den Haag en Rotterdam als inkleuring meegenomen in de studie, maar bewust niet als uitgangspunt gekozen. Het publieke speelveld is de plek waar lessen zich kunnen vormen, waarbij de centrale vraag in dit onderzoek luidt:

- Welke lessen met betrekking tot samenwerkingsvormen en leiderschap kunnen worden getrokken uit de Sleutelprojecten en bijbehorende gebiedsontwikkelingen te Den Haag en Rotterdam?

De bovenstaande centrale vraag wordt in de studie beantwoord door literatuuronderzoek en interviews met betrokken ambtenaren en bestuurders van destijds actieve partijen, met name door de volgende onderdelen:

- Het definiëren van samenwerkingsvormen vanuit de wetenschappelijke literatuur;
- Het definiëren van leiderschap en de onderdelen daarvan die zich laten gelden in de wetenschappelijke literatuur;
- Het formuleren van de fasen zoals de literatuur die benoemd voor gebiedsontwikkeling;
- Middels de analysemodellen en de bijbehorende scores worden conclusies getrokken en lessen geformuleerd, met daarbij aanbevelingen (voor vervolgonderzoek).

Samenwerking & leiderschap

Binnen deze studie zijn twee basisvarianten voor meerlaagse samenwerking gekozen zoals Teisman en van der Steen die beschrijven. De eerste de top-down meerlaagse samenwerking, waar vanuit het Rijk sturing wordt gegeven vanuit de spelregels en de eisen die daarin naar voren komen. De tweede variant beslaat de bottom-up variant, van waaruit de lokale situatie leidend is en een alliantie met het Rijk wordt gevormd. Om meer inkleuring te geven aan deze twee perspectieven wordt het model van De Zeeuw gebruikt om de nationale, intermediaire en lokale arena's te plaatsen. Deze niveaus in de vorm van arena's zijn gebruikt om de samenwerking aldaar te kunnen plaatsen, met als uitgangspunt om de implicaties van samenwerking te plaatsen in de fasen van de gebiedsontwikkeling.

Voorts is getracht om leiderschap in gebiedsontwikkeling te definiëren, vanuit het perspectief van politiek-bestuurlijk en ambtelijk leiderschap op lokaal niveau. Daarbij worden vier elementen zoals Northouse deze definieert als dwarsdoorsnedes genomen.

Fasen van de gebiedsontwikkeling

Om de gebiedsontwikkelingen in Den Haag en Rotterdam te structureren en per onderdeel te analyseren zijn de fasen voor gebiedsontwikkeling gebruikt die De Zeeuw definieert, te noemen:

1. Initiatief en verkenning
2. Planvorming en conditionering
3. Uitwerking en projectontwikkeling
4. Vastgoedontwikkeling en bouw
5. Beheer en exploitatie

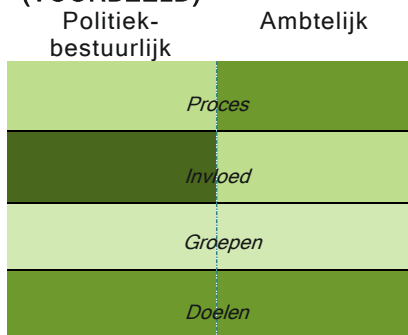
Analysemodellen stappen

Waar in het model de twee basisvarianten van meerlaagse samenwerking als uitgangspunt worden gebruikt (top-down en bottom-up), zijn de arena's als onderscheidend element benoemd.

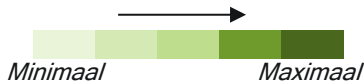
Op basis van het bovenstaande is een zogenaamd samenwerkingsmodel ontwikkeld, zodat per fase van de gebiedsontwikkeling inzicht gegeven kan worden welke vorm van samenwerking zich voordoet. Met de stippen (vier mogelijkheden) is aangegeven welke score wordt behaald per fase, zodoende de mate van samenwerking te kunnen duiden. Dit kan per fase verschuiven, waar de rol van het Rijk en rollen van lokale partners verschuiven naarmate de onderzochte sleutelprojecten en gebiedsontwikkelingen zich verder ontwikkelen.

Elementenmodel voor leiderschap
(Per fase):

FASE X (VOORBEELD)



Legenda



Voor het begrip leiderschap is in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen het politiek-bestuurlijk niveau en het ambtelijke niveau, waar in het model deze beide onderdelen worden gewaardeerd. Op de eerder genoemde elementen voor leiderschap zoals benoemd in de literatuur door Northouse (Proces, invloed, groepen en doelen) wordt het bestuurlijk- en ambtelijk leiderschap gewaardeerd. In het model wordt dit zichtbaar door de kleuren die zijn gebruikt, waar van licht- tot donkergroen te scoren is.

De waardering is middels literatuuronderzoek, documentatie van de beide casussen en interviews met betrokken experts tot stand gekomen, waar ook vanuit de vier elementen is getoetst om tot een gelijke analyse te komen.

Samenwerkingsmodel (per fase)

Nationale arena



Lokale arena



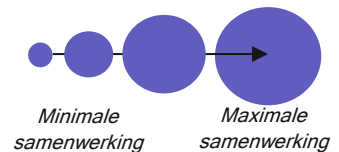
Top-down



Bottom-up



Legenda



Conclusies

De volgende lessen worden getrokken uit de sleutelprojecten en gebiedsontwikkelingen in Den Haag en Rotterdam:

Fase 1 initiatief & verkenning

- Voor een goede interactie tussen betrokken overheidspartijen is een coördinerend minister en ministerie noodzakelijk;
- Een ambitieus en risicovol pakket kan met een te hoge inzet een platform bieden.

Fase 2 Planvorming & conditionering

- De deelgebieden blijven regelmatig 'hangen' in de technische haalbaarheid, waarbij doel en (financiële) uitvoerbaarheid te weinig bestuurlijke- en ambtelijke aandacht krijgt. Ook de governance is bij de deelgebieden verschillend ingeregeld.
- Het afdwingen van commitment en bredere verbinding met de gemeentelijke ambities lukt slechts deels. Rotterdam probeert stakeholders in deze fase breder te verbinden, middels bijvoorbeeld een vereniging met private partijen. Verder blijkt bestuurlijke- en ambtelijk inzet op (buitenlandse) investeerders in het gebied beperkt te werken.

Fase 3 Uitwerking & projectontwikkeling

- In Den Haag wordt gelijktijdig gewerkt aan meerdere uitvoerings- en samenwerkingsovereenkomsten voor deelgebieden. Dit vindt in Rotterdam beperkter plaats in het RCD, met name alleen binnen het sleutelproject Rotterdam Centraal.
- Bestuurlijk leiderschap mist in Den Haag bij het formeren van een stuurgroep, waar niet alle actieve partijen in het gebied (direct) in worden opgenomen. Integratie in het stedelijk weefsel komt matig tot stand. Middels het oprichten van de vereniging RCD door de gemeente Rotterdam wordt meer integraal gestuurd (en zicht gehouden) op (tegengestelde) belangen.

Fase 4 Vastgoedontwikkeling & bouw

- In Rotterdam worden nadrukkelijk de (bestuurlijke) escalatielijnen opgehouden, wat getuigt van leiderschap. Samenwerking in de Haagse lokale arena ligt gevoeliger, wat een 'frontale' escalatie wanneer die noodzakelijk is moeizamer maakt.
- In Den Haag wordt ambtelijk in de deelgebieden Babylon en Anna van Bueren scherper contractueel gestuurd, waardoor de bouwfase relatief voorspoedig verloopt.
- Gedeeld eigenaarschap betekent in het Rotterdamse sleutelproject een ambtelijke strategie om met doorzettingsmacht de bestuurders te betrekken. Hierdoor kunnen financiële- en inhoudelijke kwesties opgelost worden. In het Haagse is dit gedeeltelijk eveneens het geval, waar minder gedeeld eigenaarschap is te zien. De gemeente is hier eveneens risicodragend, maar het gedeelde eigenaarschap is niet vanzelfsprekend.

Fase 5 Exploitatie & beheer

- Samenwerking concentreert zich met name in de lokale arena. In de basis is de opzet voor beheer en inhoud eng (Den Haag) en breed (Rotterdam) gedefinieerd. Den Haag stelt harde grenzen en kiest niet voor een 'zachte' overgang tussen de deelgebieden. In Rotterdam worden kwaliteitseisen wel richting de stad verder doorgevoerd.
- Bestuurlijk leiderschap in de vorige fase betekent in Rotterdam dat de financiële- en inhoudelijke ruimte al is georganiseerd, met name binnen het sleutelproject. Ambtelijk leiderschap komt aldaar naar voren in exploitatie en beheer van onder andere het Schiekadeblock.
- Bij beide gebiedsontwikkelingen wordt het bestuurlijk- en ambtelijk leiderschap gemist om breder dan het sleutelproject in het gehele gebied de gewenste kwaliteit door te voeren.

Aanbevelingen

De eerste aanbeveling richt zich op de samenwerking tussen de lokale en de nationale arena. Om een haalbare gebiedsontwikkeling te programmeren is het aan te bevelen om een strategie op te stellen waarin ambitieniveau, mogelijke rol van het Rijk en het pad tot gezamenlijke financiering van een betrouwbaar programma te beschrijven.

Een tweede aanbeveling is om partijen waar sprake is van een afhankelijkheid zo nauw mogelijk te betrekken bij de contouren van de gebiedsontwikkeling, om het draagvlak te vergroten. Het opnemen in een publiek (en waar nodig ook privaat) samengestelde governance is hierbij essentieel. Met private investeerders dient de juiste afbakening te worden gezocht, zonder daarbij het middel tot doel te verheffen (zoals bij het Schiekadeblock heeft plaatsgevonden met de erfpacht constructie).

De derde aanbeveling is om per deelgebied naast een technische exercitie en wens voor mogelijke programmering op ambtelijk niveau een doorvertaling te maken naar de financiële implicaties en mogelijke afnemers. Dit vraagt bestuurlijke- en ambtelijke inzet om mogelijke afnemers te verleiden.

Hierbij is het van belang om daarbij afspraken transparant te verwerken in de deelgebieden van de gebiedsontwikkeling en duidelijk te zijn over geheimhouding.

De vierde aanbeveling draait om een sterke inzet op de juiste governance, waar betrokken partijen in moeten groeien. Juist langdurige samenwerking vraagt om vertrouwen en elkaar ondersteunen. Dit betekent ook dat financieel risico's voor elkaar gelopen dienen te worden, bijvoorbeeld voor de logistiek in een gebiedsontwikkeling. Zorg ervoor dat niet één partij wordt opgezadeld met alle onzichtbare kosten, waar de andere partij alle zichtbare kwaliteit betaalt.

De vijfde aanbeveling wordt gedaan op het organiseren van een escalatiemodel, wanneer partijen in de fasen er qua proces dan wel inhoud niet op gebiedsniveau uitkomen. Dit vraagt eerst ambtelijke escalatie en daarna bestuurlijke escalatie. Met daarbij afhankelijk of het Rijk een rol speelt ook een georganiseerde escalatie richting de coördinerend bewindspersoon aldaar.

Voor aanbeveling zes is het van belang om, zeker bij financieel complexe en tijdsintensieve projecten contractueel duidelijkheid te scheppen over tegenvallers. Dit kan in de bouwfase versnelling opleveren, bijvoorbeeld betreffende indexering van kosten, balans in de verdeling van onzichtbare investeringen en het opnemen van kwaliteitseisen die zijn opgeschreven in gemeentelijk beleid.

De zevende en laatste aanbeveling schetst het belang van aandacht voor de exploitatie van het vastgoed, beheer en onderhoud. In de onderzochte cases komt naar voren dat alle betrokkenen trots zijn op de kwalitatieve slag die gemaakt is in de openbare ruimte van het sleutelproject in Rotterdam. Dergelijke kwaliteitseisen dienen tijdens de tweede en derde fase van de gebiedsontwikkeling al uitgewerkt te worden. Uiteindelijk dient ambtelijk hier met de betrokken stakeholders de balans tussen betaalbaarheid en uitstraling te worden gezocht.

1. Inleiding – Leiderschap en samenwerking in stationsgebieden

1.1. Aanleiding en achtergrond

Deze master thesis richt zich op de leiderschapsstijlen en samenwerkingsvormen bij de gebiedsontwikkelingen van Den Haag Nieuw Centraal en Rotterdam Central District. Deze twee ontwikkelingen, gedeeltelijk gevat in de Nieuwe Sleutelprojecten (Bureau Spoorbouwmeester, 2016), hebben als doel gehad om de stedelijke centra open te breken. Daarbij spreekt onder andere de Rijksbouwmeester met trots (Spoorbeeld, 2016) over de gerealiseerde sleutelprojecten te Rotterdam en Den Haag: *“Het is dus belangrijk dat we de ambities van De Nieuwe Sleutelprojecten de komende tijd nog hoog op de agenda houden en gezamenlijk blijven werken aan deze integrale opgave”*.

De basis voor de Nieuwe Sleutelprojecten ligt in het jaar 1997, waar het Rijk het initiatief neemt tot de Nieuwe Sleutelprojecten, waar in 1998 zes Hogesnelheidslijn (HSL)-stations worden geselecteerd (Ministerie van VROM, 2006), waaronder dus ook Rotterdam en Den Haag.

De meervoudige doelstellingen van de Rijksoverheid zijn destijds als volgt geformuleerd (Ministerie van VROM, 2000):

- Integrale ontwikkeling van de betreffende stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale OV-knooppunten en tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen;
- Maximale spin off van investeringen in HSL infrastructuur of stedelijke vernieuwing en intensief ruimtegebruik;
- Maximale spin off van investeringen in commercieel vastgoed op stedelijke vernieuwing en verhoging van de kwaliteit van de fysieke omgeving.

Wat betreft de governance heeft het Rijk voor de Nieuwe Sleutelprojecten een zogenoemde interdepartementale projectorganisatie ingesteld, waar coördinatie plaatsvond wat betreft de inbreng van de diverse ministeries (Ministerie van VROM, 2003).

Waar de bovengenoemde meervoudige doelstellingen opgaven op gebied van mobiliteit, wonen en werken schetsen, suggereren de ambities een gezamenlijk leiderschap en visie op integrale samenwerking waarin Rijk, regio en gemeenten (waar mogelijk in samenhang met de marktpartijen) een rol pakken. In beginsel wordt de rol van de marktpartijen geduid als cruciaal (Ministerie van VROM, 2000) en daarbij meegenomen in de businesscase voor het gehele gebied. Waar in de daadwerkelijke realisatie (Rotterdam in 2015 en Den Haag in 2016) zichtbaar is geworden dat in de doorlooptijd van deze Nieuwe Sleutelprojecten vanuit het mobiliteitsperspectief de twee stationsgebieden zijn getransformeerd in multimodale OV knooppunten.

De verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de desbetreffende gebiedsontwikkeling, de potentiële financiële trekkracht van het Rijk en de slagvaardigheid van marktpartijen hebben gevraagd om een samenwerking en verantwoordelijkheid die zich aanpaste aan de omstandigheden in de meer dan twee decennia dat de gebiedsprojecten zich ontwikkelden. Daarbij zijn in ieder geval in woord de meervoudige doelstellingen overeind gebleven in de beide projecten.

Nu de Zuidelijke Randstad aan de vooravond staat van een grote nieuwe ‘verbouwing’, met viersporigheid op de lijn tussen Leiden en Dordrecht en de investeringen op de knooppunten Leiden, Dordrecht, Schiedam en Den Haag Laan van Nieuw Oost Indië, zijn bewuste keuzes over integrale samenwerking en daarbij behorende leiderschapsarrangementen weer actueel.

Waar integrale verantwoordelijkheid, financiering en doelstellingen sleutelwoorden zijn in deze gebiedsontwikkelingen, is de aanname dat impliciet dan wel expliciet gekozen is voor samenwerkingsvormen die het comfort en een solide basis vormen voor de deelnemende partners met bijpassende werkbare vormen van leiderschap voor de beide projecten.



1.2. Probleemstelling

Waar de meervoudige doelstellingen vanuit de Rijksoverheid in beginsel breed zijn geformuleerd ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeentelijke overheden (Ministerie van VROM, 2000). De keuzes die per gebied gemaakt worden voor wat betreft de samenwerking dan wel passend leiderschap liggen niet bij voorbaat in beton gegoten.

Waar sprake is van een grootschalige en integrale ontwikkeling, zoals in Den Haag en Rotterdam, worden voorzieningen min of meer tegelijk gerealiseerd met de omringende bebouwing (PBL, 2014).

Daarbij wordt in dit onderzoek de vraag opgeworpen welke samenwerkingskeuzes zijn gemaakt en bijbehorende leiderschapsstijl(en) aanwezig is/zijn geweest, met name vanwege de doorlooptijd van de twee gebiedsontwikkelingen en bijbehorende sleutelprojecten.

1.3. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt in deze als volgt:

- Welke lessen met betrekking tot samenwerkingsvormen en leiderschap kunnen worden getrokken uit de Sleutelprojecten en bijbehorende gebiedsontwikkelingen te Den Haag en Rotterdam?

De onderzoeksvraag wordt beantwoord middels de volgende deelvragen:

- Welke perspectieven op samenwerkingsvormen en leiderschap worden geschetst in de literatuur?
- Welke vorm(en) van samenwerking is/zijn gekozen en leiderschapsstijl(en) komen voor bij de sleutelprojecten en gebiedsontwikkeling te Den Haag en Rotterdam?
- Welke conclusies zijn te destilleren uit de output die de analysemodellen geven op de beide ontwikkelingen?

1.4. Doelstelling

De tweede generatie Nieuwe Sleutelprojecten (Bureau Stedelijke Planning, 2009), waar Den Haag Nieuw Centraal en Rotterdam Central District als gebiedsontwikkelingen onder vallen, worden zoals in de inleiding al benoemd regelmatig naar voren geschoven als succesvolle stationsontwikkelingen.

Daarbij in het oog houdende dat in beginsel meervoudige ambities ten grondslag hebben gelegen aan deze projecten vanuit de betrokken stakeholders, heeft dit onderzoek als doel om:

- Invalshoeken te beschrijven welke smaken van leiderschap- en samenwerkingsvormen voorkomen, relaterend aan dit onderzoek met een bijzondere focus op de stationsgebieden. Dit specifiek vanuit het perspectief van het ambtelijk- en politiek-bestuurlijk lokaal niveau;
- De basis te schetsen wat inhoudelijk de tweede generatie sleutelprojecten in Den Haag en Rotterdam behelzen met de bijbehorende tijdsperiode;
- Kwalitatief te onderbouwen middels interviews in welke mate sprake is geweest van bepaalde leiderschap- en samenwerkingsvormen, zodoende zicht te krijgen en te begrijpen welke impact dit heeft gehad op het opgeleverde eindresultaat;

1.5. Theoretische en maatschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is te vinden in het hanteerbaar maken en het waarderen van leiderschap en typen van samenwerking op mobiliteitsknooppunten (waar Rotterdam en Den Haag als casussen dienen). Geschetst wordt welke impliciete- dan wel expliciete keuzes worden gemaakt in een dergelijke grootschalige knooppuntontwikkeling, waarbij middels een analysemodel de vormen van leiderschap en typen van samenwerking de koppeling plaatsvindt met de twee gebiedsontwikkelingen. Dit model vormt het analysekader voor de praktijkcasuïstiek, juist om vanuit een wetenschappelijke basis richting een handelingsperspectief te gaan.

De relevantie voor de praktijk vertaalt zich in tweeërlei sporen. Ten eerste het feit dat gebiedsontwikkelingen in stationsgebieden, zoals die gaan plaatsvinden in de Zuidelijke Randstad, niet nieuw zijn. Op basis van de Nieuwe Sleutelprojecten die in de afgelopen decennia zijn voltooid kan worden gewaardeerd welke keuzes zijn gemaakt, daarbij redenerend vanuit leiderschap en samenwerking. Ten tweede kunnen de lessen die aan het einde van dit onderzoek wordt opgeleverd fungeren als afwegingen voor nieuwe stationsgebied ontwikkelingen, zodoende bouwstenen te genereren voor een adaptieve langjarige ontwikkeling.



1.6. Onderzoeksmethoden

Om de centrale onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen te beantwoorden wordt vooronderzoek gedaan, zodoende zicht te krijgen op vormen van leiderschap en samenwerking die in de literatuur gangbaar zijn inzake gebiedsontwikkeling. Eveneens worden enkele verkennende interviews uitgevoerd in het speelveld, mede op basis waarvan het literatuuronderzoek en theoretisch kader geschreven kan worden. Vanuit de literatuurstudie wordt de stap gezet naar het realiseren van een analytisch model, vanwaar uit tot de operationalisatie kan worden overgegaan, met een achttal diepte interviews met projectdirecteuren dan wel bestuurders die ervaring hebben opgedaan met dergelijke stations- en gebiedsontwikkelingen in de Haagse en Rotterdamse praktijk. De resultaten worden geconfronteerd met het analytisch model en bijbehorend theoretisch kader, leidend tot conclusies en aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden geschreven om best practices voor toekomstige gebiedsontwikkelingen bij stations te kunnen geven.

Onderstaand zijn de onderzoeksmethodieken per onderdeel weergegeven.



Verkenningfase

- Vooronderzoek inzake literatuur m.b.t. leiderschap en samenwerking in gebiedsontwikkeling
- Beschikbaar materiaal van meer dan twee decennia Nieuwe Sleutelprojecten Den Haag- en Rotterdam Centraal
- Eerste verkennende interviews voor aanscherping voorliggend vraagstuk



Theoretische fase

- Literatuurstudie betreffende leiderschap in gebiedsontwikkeling vanuit wetenschappelijk perspectief zoals beschreven door: theorie en praktijk vanuit beïnvloeding als leiderschap (Northouse, 2007)
- Literatuurstudie inzake samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkelingen, specifiek gericht op de ontwikkeling van stationsgebieden. Vanuit de wetenschappelijke invalshoek zoals die onder andere beschreven door: samenwerking tussen organisaties (Kaats & Opheij, 2012)
- Grondslag voor analysemodel operationalisatie



Operationalisatie & analyse fase

- Analyse van de twee casestudies te Den Haag en Rotterdam
- Interviews met inhoudelijke en bestuurlijke experts/betrokkenen vanuit de beide projecten
- Doorgronden/duiden van vormen van leiderschap en typen van samenwerking in de casestudies



Confrontatie & aanbevelingsfase

- Het staven van de theorie ten opzichte van de resultaten uit de analysefase middels toetsing van het analysemodel
- Het formuleren van antwoorden op de deelvragen en daarmee ook beantwoording op de hoofdvraag van de studie
- Het vormen van een handelingsperspectief, zodoende aanbevelingen te doen op het gebied van leiderschap en samenwerking in toekomstige stationsontwikkelingen

1.7. Motivatie

De keuze om twee afgeronde sleutelprojecten en bijbehorende gebiedsontwikkelingen als Den Haag en Rotterdam te betrekken bij mijn onderzoek als casestudies zijn niet willekeurig tot stand gekomen. In het dagelijkse werk ben ik nauw betrokken bij de voorverkenningen van de ontwikkelingen van het Leidse stationsgebied, waar alle onderdelen in het gebied tegelijkertijd in meer of mindere mate in beweging zijn. Waar elke publieke partij (financiële) wensen en eisen heeft, blijkt het regelmatig willekeurig hoe relevante partijen aan tafel komen, welke fasering aangehouden wordt en in welke mate een integraal projectteam de basis vormt voor onderlinge samenwerking.

Waar momentum soms niet in eigen hand ligt kan wel veel in het werk gesteld worden om de aandacht op de ontwikkeling te vestigen, de meerwaarde continue te benadrukken (meerdere doelstellingen vragen om een diverse agenda richting een waaier aan partijen) en de basis langjarig vast te houden.

De interesse om vanuit de begrippen 'samenwerking' en 'leiderschap' enkele stationsontwikkelingen tegen het licht te houden voert terug op module 3 van de MCD, waar de analyse rondom Katendrecht en de Kop van Zuid meer had kunnen opleveren mijns inziens. De vanzelfsprekendheid waarmee dergelijke gebiedsontwikkelingen als 'geslaagd' worden gezien, draagt de veronderstelling met zich mee dat voornamelijk leiderschap en integrale samenwerking als cruciale randvoorwaarden worden gezien. Als dit zulke voor de hand liggende observaties zijn, waarom is het dan dermate complex om tot een dergelijke door de bank genomen 'geslaagde' gebiedsontwikkeling te komen?

Zijn de Sleutelprojecten als Rotterdam en Den Haag dan nu geslaagd, kijkend vanuit een leiderschapsperspectief en bijbehorende samenwerkingsvarianten? Is een pregnante rol van het Rijk en druk van gereserveerde financiering een vloek of een zegen om vanuit leiderschap en samenwerking tot een geslaagd project te komen? Middels deze scriptie wordt de verdieping gezocht op leiderschap en samenwerkingsvormen bij stationsontwikkelingen, waarbij ik een zoektocht onderneem naar de uitgangspunten die hierin zijn gekozen op de hiervoor genoemde begrippen. Daarbij de aanname toetsende of bepaalde keuzes hierin daadwerkelijk effect hebben op het langjarige resultaat in het gebied.



2. Woordenlijst

BO-MIRT	Bestuurlijk overleg waar MIRT besluitvorming jaarlijks plaatsvindt. Hieraan voorafgaand vinden bestuurlijke overleggen plaats in het voorjaar en commissiedebatten in de 2 ^e kamer plaats.
Grondexploitatie (GREX)	Een grondexploitatie is een begroting die zich richt op de grondkosten en opbrengsten van een (gebieds)ontwikkeling. De grondexploitatie geeft partijen inzicht in de financiële haalbaarheid van een ontwikkeling.
HSL	Hogesnelheidslijn Schiphol-Antwerpen, bestaande uit de HSL-Zuid in Nederland en de HSL 4 in België
MIRT	Rijksoverheid Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.
Multi-level governance	Theorie over positionering van de hedendaagse overheden, onder andere ingezoomd op gezagsverhoudingen en interacties.
ICES	Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking. Deze commissie heeft criteria uitgewerkt op basis waarvan aardgasbaten zouden kunnen worden toegekend.
Programma Nieuwe Sleutelprojecten	Tot de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) worden Utrecht Centraal, Den Haag Centraal, Arnhem Centraal, Breda Stationskwartier, Rotterdam Centraal, Amsterdam Centraal en Delft gerekend. De focus bij deze projecten lag op investeringen in de stations, voorzieningen en een verdere kwaliteitsimpuls van het gebied.
Programma Stedelijke Transformatie	Dit programma stelt zich tot doel om de woningproductie binnen de bestaande stad te versnellen en op te schalen. Daardoor ligt de focus op binnenstedelijke gebiedstransformaties.
Stadsregio Rotterdam	De Stadsregio Rotterdam vormde een zogenoemde plusregio in Zuid-Holland. De Stadsregio omvatte vijftien gemeenten. Het gebied besloeg de gehele agglomeratie van Rotterdam, inclusief enkele oostelijke gemeenten (zoals Ridderkerk en Krimpen aan den IJssel).
Zuidelijke Randstad	Het netwerk Zuidelijke Randstad is een publiek-privaat netwerk. Deelnemende partners zijn o.a.: Drechtsteden, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Gemeente Den Haag, Gemeente Rotterdam en Provincie Zuid-Holland
Vierde Nota voor Ruimtelijke Ordening (VINO)	De vierde in de reeks van Rijksnota's over het Nederlandse naoorlogse ruimtelijk beleid. In deze nota werd het streven van regionale gelijkheid verruild voor het principe 'regio's op eigen kracht.
Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)	Het vervolg op de VINO. De VINEX bevatte uitgangspunten voor de bouw van nieuwe woningbouwlocaties tussen 1995 en 2005.



3. Samenwerking & leiderschap – een literatuurverkenning

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een theoretische introductie ingezoomd op de begrippen “Samenwerking” en “Leiderschap” in publieke ontwikkelingen. Daarbij zal in paragraaf 3.8 een conclusie worden getrokken, waar het vervolg richting het analysemodel in hoofdstuk 4 aan de orde komt.

De van oudsher functionele benadering van het station, waarbij buiten de stad gebruik werd gemaakt van bijvoorbeeld de trein is in de afgelopen decennia gaan schuiven. Het stationsgebied heeft een verandering ondergaan waarin de functie als multifunctioneel knooppunt meer op de voorgrond is komen te staan. Investerings in schaalvergroting en diversifiëring van de stations hebben ervoor gezorgd dat stations een verbindingfunctie hebben gekregen in de stadscentra.

De verandering van functioneel naar een verbindende omgeving in het stedelijk weefsel van een stad betekent eveneens het toevoegen van complexiteit als het gaat om opgaven in een dergelijk gebied. Waar de ‘spoor’ partijen in een destijds monofunctioneel gebied cruciaal zijn om investeringen te doen, betekent een multifunctioneel knooppunt al snel een coalitie tussen verschillende partijen in het gebied.

Grote fysieke projecten, zoals de Nieuwe Sleutelprojecten dat zijn geweest in het verleden, hebben in zowel initiatief-, planvormings- en uitwerkingsfase wisselende coalities gekend. Waarbij in de diverse arena's zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven stappen zijn gezet om tot de daadwerkelijke schaal te komen waarop de projecten ten uitvoering zijn gebracht. Er wordt gesproken van succesvol procesmatig en inhoudelijk beleid (De Zeeuw, Zo werkt gebiedsontwikkeling, 2019) bij de Nieuwe Sleutelprojecten, waarbij overheidsinvesteringen van levensbelang blijken in een internationaal concurrerend klimaat (PBL, 2010).

Waar meerdere partijen samenkomen om een gebiedsontwikkeling te bewerkstelligen, vraagt dit om vertrouwen, betrouwbaarheid en kundigheid in elkaars professionaliteit en uitvoeringskracht. Antwoorden en voortgang worden verwacht van experts en bestuurders, werkzaam bij de diverse partijen die betrokken zijn bij een grootschalig project. Een langjarige operatie in een van de zenuwcentra van de stad, betekent een hoge mate van complexiteit en risico's. Dit vraagt om een flexibiliteit in vormen van samenwerking en ruimte latend voor diverse vormen van leiderschap. De grondslag in de theorie betreffende samenwerking en leiderschap willen we onderzoeken door middel van verkennend onderzoek, zodoende in de context van de stationsgebied cases te kunnen interpreteren.

De **gebiedsontwikkeling** in stationsgebieden: In de afgelopen decennia is er legio geschreven over gebiedsontwikkeling, de vormen en de veranderingen die het begrip verder hebben vormgegeven. In deze studie wordt uitgegaan van stationsgebieden waar een gebiedsontwikkeling heeft plaatsgevonden. Een eensluidende definitie voor gebiedsontwikkeling geeft de literatuur niet. Van Rooy (2009) benoemt het *“als een vak waar effectief omgegaan wordt met complexe integrale opgaven die uiteindelijk een **ruimtelijke vertaling** krijgen”*.

De Praktijkleerstoel voor gebiedsontwikkeling aan de TU Delft spreekt van *“het doel om een groter gebied met verschillende locaties en functies te veranderen waardoor **commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde** ontstaat*. (De Zeeuw, 2013) Daarnaast verwijst De Zeeuw in zijn boek “Zo werkt gebiedsontwikkeling” (2019) naar zijn definitie uit 2007, waar gebiedsontwikkeling als volgt wordt omschreven: *“Gebiedsontwikkeling is de **kunst van het verbinden** van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-) ontwikkeling van een gebied*. (De Zeeuw, 2007)

Zichtbaar wordt in de verschillende definities van het begrip dat op diverse wijzen wordt benoemd dat complexe opgaven zich ruimtelijk dienen te vertalen, waarbij zowel procesmatig alsook project inhoudelijk stappen gezet moeten worden. Voor deze studie wordt de laatste definitie zoals genoemd door De Zeeuw (2007) gehanteerd.



3.2. Vormen van samenwerking in maatschappelijke opgaven

Grootschalige activiteiten en vernieuwingen in stationsgebieden vinden plaats op een schaal die diverse overheidslagen raken. De complexiteit van dergelijke ingrepen vragen een visie en beleidsmatige inbedding in de verschillende organisaties, zodoende draagvlak te organiseren om tot een duurzame samenwerking te komen.

Over samenwerking is een breed scala aan perspectieven opgetekend in de wetenschappelijke literatuur. Teisman & van der Steen benoemen (Teisman, van der Steen, Frankowski, & van Vulpen, 2018) vijf basisvarianten voor meerlaags (door overheidslagen heen) samenwerken aan een maatschappelijke opgave:

- Meerlaags bestuur
- Meerlaags management
- Top-down meerlaagse samenwerking of Bottom-up meerlaagse samenwerking
- Maatschappelijke samenwerking

De variant van het meerlaagse bestuur gaat uit van het ordenen en sorteren van bestuurlijke verhoudingen, eveneens tussen de overheidslagen onderling. Daarbij is een centrale rol en sturing weggelegd voor een departement van het Rijk. De tweede variant spreekt van meerlaags management, waar eveneens sprake is van centrale sturing vanuit het Rijk, waarbij dit hoofdzakelijk verloopt middels centraal beschreven prestaties. Daarna worden via bedrijfsprocessen middelen beschikbaar gesteld zodoende doelen op meerdere niveaus te kunnen halen. Dit betekent gelabelde financiering waar hoogte van bedragen en centrale doelen geen onderwerp van discussie zijn, maar alleen binnen de gestelde kaders ruimte is voor nadere regionale en lokale invulling.

De derde variant betreft top-down meerlaagse samenwerking, waar een departement van het Rijk een alliantie tot stand brengt met andere overheidslagen. Geconcentreerd rondom het vraagstuk kunnen eveneens relevante maatschappelijke partijen aanhaken. Hiernaast staat de vierde variant, waar sprake is van een bottom-up meerlaagse samenwerking. Hierin richten overheden zich tot elkaar, waarbij de agenda van anderen leidend kan zijn. Een arrangement wat is afgesloten op regio of lokaal niveau kan leidend zijn in deze vorm van meerlaagse samenwerking. Opvallend aan top-down dan wel bottom-up samenwerking is dat bewust gekozen kan worden om niet deel te nemen aan de samenwerking. De laatste variant betreft maatschappelijke samenwerking, waar een bestaande activiteit of samenwerking kan worden gestimuleerd. Dit betreft een meer faciliterende vorm van samenwerking, waar zelforganisatie van bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties centraal staat.

De vijf genoemde varianten zijn een theoretische ontleding van het begrip “Multi-level governance”, op basis waarvan een maatschappelijke opgave opgepakt kan worden.

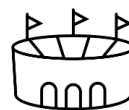
3.3. Samenwerking in arena's

Om meer inkleuring te geven aan de bovengenoemde vormen van samenwerking wordt door De Zeeuw (2019) onderscheid gemaakt in drie arena's om grote opgaven op te pakken, namelijk:

- De nationale arena
- De intermediaire arena
- De lokale arena (individuele gemeente en de gebiedsontwikkeling)

De nationale arena

De basis van deze arena komt met de (financiële) verankering en governance ontwikkeld op nationaal niveau, bijvoorbeeld in de vorm van een taskforce voor een speciale opgave die zich landelijk ontvouwt. Daarbij is het van belang dat er politieke wil is bij de diverse overheidslagen om in een dergelijk arrangement te stappen. Een langjarig investeringsprogramma ontstaat, met potentieel publiek-private investeerders.



- Nationaal
- Publiek-private investeerders gewenst
- Voorbeeld:
Programma Stedelijke Transformatie

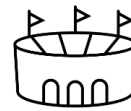
Een voorbeeld hiervan is het *Programma Stedelijke Transformatie*, waar de inzet is om te komen tot gebiedstransformaties te komen (met name publiek-private samenwerkingen). De risico's vormen zich in deze arena door de onbetaalbaarheid van noodzakelijke ingrepen, zoals forse investeringen in benodigde infrastructuur (Hoorn, 2021). De verantwoording van deze extra kosten betekenen een hernieuwde discussie op landelijk niveau, waarbij interactie plaatsvindt met de andere arena's om tot oplossingen te kunnen komen.

De intermediaire arena

Het speelveld van de regio is wat de essentie is van de intermediaire arena. In Nederland betekent dit een combinatie van provincies, metropoolregio's dan wel soortgelijke samenwerkingsverbanden waar incidenteel ook private partijen een aandeel in hebben.

Een voorbeeld van een vorm waar deze arena zich voor leent is het BO-MIRT (Bestuurlijk overleg

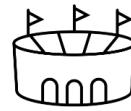
Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Deze vorm van bestuurlijke besluitvorming tussen het Rijk, de betrokken regio dan wel grote gemeenten vraagt grondige lobby en voorbereiding. Dit betekent in de praktijk dat positionering en het juiste netwerk een cruciaal belang zijn voor een succesvolle lobby richting het BO-MIRT (Mouter, 2016). Evident is dat een gebiedsproject wat zich opwerkt langs een bundeling van regiopartijen meer kans maakt op succesvolle beïnvloeding.



- Regionaal/landsdelig
- Interactie tussen nationale programma's en regionale/lokale ambities
- Voorbeeld: *MIRT*

De individuele gemeente en de gebiedsontwikkeling

In het speelveld van deze derde arena komt de daadwerkelijke realisatie naar voren. Dit speelveld komt ten opzichte van de twee bovenstaande arena's veelvuldiger voor, waarbij grootschalig gedefinieerde opgaven eveneens zijn neerslag hebben op dit schaalniveau. De optelsom van opgaven die ruimte vragen betekenen een complexe gebiedsontwikkeling waar een integrale ontwikkeling gewenst is.



- Lokaal/gebied
- Schaalniveau van de realisatie en complexiteit integraliteit
- Voorbeeld: *De Nieuwe Sleutelprojecten*

Voorbeelden van dergelijke arena's zijn de Nieuwe Sleutelprojecten, Eindhoven Internationale Knoop XL en de Merwedekanaalzone. Hierin zijn of worden op verschillende wijzen meerdere opgaven in het gebied aan elkaar gekoppeld en integraal gerealiseerd. Dit betekent complexiteit in de uitwerking, waar met name marktpartijen en andere samenwerkingsverbanden noodzakelijk zijn om tot integraliteit te komen (Gebiedsontwikkeling.nu, 2017).

3.4. Positionering in het netwerk

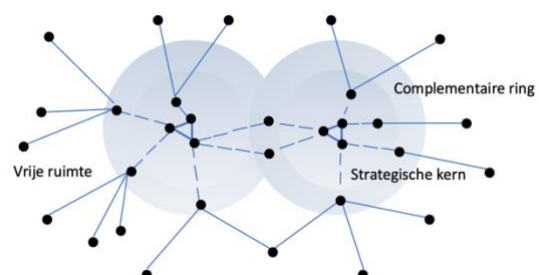
Wanneer sprake is van de keuze om deel te nemen aan een arrangement, zoals gebiedsontwikkeling in een stationsgebied, wordt een positie ingenomen in het netwerk. Dit betekent dat in het model van de vijf basisvarianten (paragraaf 3.2) die Teisman beschrijft bewust gekozen wordt voor deelname aan de samenwerking. Daarbij is er sprake van een samenwerking die plaatsvindt in een arena dan wel meerdere arena's (paragraaf 3.3).

Deze studie richt zich op samenwerking in gebiedsontwikkeling van stationsgebieden, waarbij relevant is hoe netwerksturing in de basis is opgebouwd. Vanuit de literatuur wordt in deze netwerksturing van de gebiedsontwikkeling een basisstructuur onderscheiden met daarin drie clusters (Kaats & Opheij, 2016), namelijk:

- A) De strategische kern
- B) De complementaire ring
- C) De vrije ruimte

De Strategische kern

Het cluster wat de strategische kern wordt genoemd vormt de strategie en is een stuwende kracht achter het netwerk. In een publieke omgeving als een gebiedsontwikkeling betekent dit dat de dominante partij in dit cluster zijn positie ontleent aan wetgeving en institutionele afspraken. Daarbij zijn de spelers in het cluster zich bewust van de wederzijdse toegevoegde waarde en hebben zich verenigd als het gaat over consensus over de strategie en visie.



Figuur 1: anatomie van positionering in een groep. (Kaats & Opheij, 2012)



De complementaire ring

Het model van positionering in een groep (zie figuur 1) spreekt van een complementaire ring waar strategische input wordt georganiseerd richting de kerngroep. Specifieke kennis dan wel informatie is toegankelijk voor deze ring, maar de strategische kern bepaalt welke input gegeven wordt. De complementaire ring is actief op specifieke terreinen van de gebiedsontwikkeling, waar risico's dan wel investeringen gezamenlijk worden opgepakt met de strategische kern van het netwerk.

Daarbij is het van belang te onderscheiden dat partijen in deze ring ook een concurrent kunnen zijn voor wat betreft investeringen

De vrije ruimte

In de positionering in een groep is er in het derde cluster sprake van partijen in de zogenoemde vrije ruimte. De groepen die zich hierin bevinden hebben geen strategische gebondenheid, met als kenmerk dat groepen in de vrije ruimte op transactionele basis betrokken kunnen raken bij de strategische kern. Daar komt nog bij dat deze partijen met name operationele invulling kunnen geven van behoeften uit de strategische kern dan wel de complementariteit.

3.5. Samenwerking in de theorie

In deze studie worden drie methoden genoemd om een begrip als "Samenwerking" te doorgronden vanuit de wetenschappelijke literatuur. In het onderstaand schema is dit opgenomen:

<i>Basisvarianten meerlaags samenwerken (Teisman)</i> <i>De basis</i>	<i>De arena's van samenwerking (De Zeeuw)</i> <i>De locatie</i>	<i>De clusters van netwerksturing (Kaats & Opheij)</i> <i>De positie</i>
Meerlaags bestuur	De nationale arena	<i>De strategische kern</i>
Meerlaags management	De intermediaire arena	<i>De complementaire ring</i>
Top-down meerlaagse samenwerking	De individuele gemeente en de gebiedsontwikkeling	<i>De vrije ruimte</i>
Bottom-up meerlaagse samenwerking		
Maatschappelijke samenwerking		

Tabel 1: Literatuur context begrip "Samenwerking"

Vanuit de bovenstaande literatuur zoomen we in op de praktijk van de gebiedsontwikkeling. Wanneer er sprake is van een gebiedsontwikkeling betekent dit dat op elk van de drie methoden om samenwerking te doorgronden een (on)bewuste keuze wordt gemaakt. Er zijn de basisvarianten waar (overheids-)partijen een positie innemen rondom een gebiedsopgave. Daarnaast zijn er de arena's waar de invloed wordt aangewend om een gebiedsopgave voldoende aandacht te laten genereren. Ten slotte is er de derde meetlat waarin een specifieke partij zich (on)bewust manoeuvreert in een bepaalde positie om zich ten opzichte een gebiedsopgave te verhouden.

3.6. Leiderschap in gebiedsontwikkeling

Deze studie wil antwoord geven op de vraag welke perspectieven op leiderschap er zijn in de gebiedsontwikkeling, zodoende dit te kunnen toepassen op de gekozen gebiedscases.

De literatuur is rijk gezaaid waar het gaat om onderzoek naar leiderschap en de vormen waarin het begrip zich manifesteert.

Het begrip leiderschap wordt door Northouse (2007) als volgt omschreven:

"Leiderschap is een proces waarbij een individu een groep van individuen beïnvloedt om een gezamenlijk doel te bereiken."

Wat betreft leiderschap schetst Boonstra (2018) vijf invalshoeken waaruit kan worden geredeneerd:

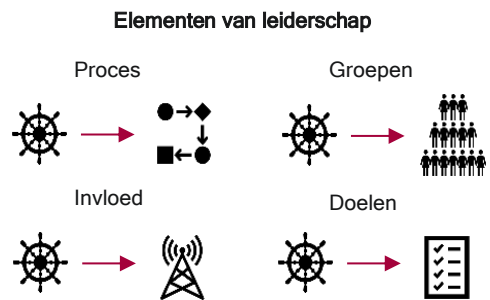
Klassiek, formeel, doelgericht, transactioneel en transformationeel. Het klassieke leiderschap gaat uit van het beïnvloeden van personen zodoende hen iets te laten doen wat uit henzelf niet plaatsvindt. Het formele leiderschap houdt in dat een persoon is aangesteld en duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft die ontleent kunnen worden aan de functie. Het doelgerichte leiderschap draait om de relatie tussen de leider en een groep, zodoende effectief gezamenlijk een doel te realiseren. De vierde invalshoek is het transactioneel leiderschap, waar een leider vraagt om iets te doen en iets daarvoor retour geeft. Als laatste is er het transformationeel leiderschap, waarbij de leider de personen of partijen om zich heen motiveert. Dit betekent dat de leider partijen met verschillende visies probeert te verbinden.



Naast de vijf invalshoeken zoals Boonstra die beschrijft worden vier elementen genoemd door Northouse (2007) op basis waarvan leiderschap verder ontleed kan worden, namelijk: een proces; invloed; groepen en doelen. Het proces houdt in dat leiderschap geen karaktereigenschap is van een leider, maar situationele handelingen zijn tussen de leider en de andere partners. Het element invloed betekent de mate waarin de leider in staat is zijn of haar leiderschap uit te oefenen. Zonder invloed is er geen leiderschap.

Het derde element van leiderschap zijn de groepen, welke de context vormen waarin leiderschap uitgeoefend wordt.

Leiderschap beïnvloedt hier een groep waarbij een gezamenlijk doel is gesteld. Het vierde element focust zich op de doelen van leiderschap. Dit betekent dat leiderschap gericht is op doelen, waarbij het dirigeren van een groep naar een resultaat of eindbeeld centraal staat.



Figuur 2: Bron: R. Noordergraaf naar (Northouse P. G., 2007)

De vijf invalshoeken en vier elementen die hierboven worden beschreven hebben duidelijke overeenkomsten, namelijk de interactie tussen de leider en een doelgroep dan wel proces die/dat zich (laat) beïnvloeden. In de fasen van gebiedsontwikkelingen zoals die in dit onderzoek onderzocht worden is van belang om zowel vanuit ambtelijk dan wel bestuurlijk perspectief het begrip leiderschap te benaderen.

De rol van de leider in een specifieke fase van een gebiedsontwikkeling kan doorslaggevend zijn, waarbij zowel op ambtelijk dan wel op politiek-bestuurlijk niveau leiderschap getoond kan worden. Van belang voor deze studie is om deze beide kanten in de theorie te kunnen plaatsen. Daarbij is het relevant om te benoemen dat zowel ambtelijk alsook bestuurlijke leiders in de gebiedsontwikkeling niet automatisch een lokale partij dienen, maar wel publiek leiderschap kunnen tonen.

3.6.1. Publiek leiderschap

Er worden drie hoofdlijnen genoemd door Paul 't Hart ('t Hart, Understanding Public Leadership, 2014) wat betreft publiek leiderschap, dit zijn:

- *Politiek-bestuurlijk leiderschap*, waarbij de focus ligt op het creëren van een gezamenlijke identiteit. Daarnaast staan het smeden en selecteren van relevant beleid centraal om de opgave(n) het hoofd te bieden;
- *Ambtelijk leiderschap*, gericht op het faciliteren van het proces op basis van professionaliteit. Verder dient ambtelijk te worden gestuurd in de betreffende ambtelijke organisatie, zodoende het apparaat in te kunnen zetten richting de opgave;
- *Civiel leiderschap*, waar de politiek- en ambtelijke werkelijkheid wordt uitgedaagd en getest in de praktijk. De overheden worden ter verantwoording geroepen, waarbij de burger ook als klankbord gebruikt kan worden bij initiatieven die deze groep raakt¹.

Vijf dimensies ('t Hart, Understanding Public Leadership, 2014) worden genoemd die publiek leiderschap zijn vorm en inhoud geeft, dit zijn: *aandacht, toewijding, conflictmanagement, retoriek/performance en geduld/timing*. Deze dimensies kunnen dienen als graadmeters waaraan ambtelijk en politiek-bestuurlijk leiderschap kan worden ontleend en ontleed. Daarbij nauwlettend in de gaten houdend in welke fase van de gebiedsontwikkeling is aanbeland. Bij de hiervoor genoemde dimensies is het van belang om te redeneren vanuit de doelen die moeten worden bereikt, niet automatisch vanuit de bestaande structuur of bestuurlijke entiteit zoals die is ingericht

Politiek-bestuurlijk leiderschap

De kant van het politiek-bestuurlijk leiderschap kan snel overhellen naar alleen een vorm van politiek leiderschap, namelijk een bestuurder die succes wil behalen zodoende herkozen te worden. Paul 't Hart (2014) geeft aan dat dit voorbij gaat aan de significante rol die een bestuurder kan spelen in een proces dan wel ontwikkeling.

¹ Zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk leiderschap worden verder doorgrond in deze literatuurstudie, civiel leiderschap wordt gezien de aard van het onderzoek niet uitgewerkt.



Gekoppeld aan de gebouwde omgeving benoemt Laglas (2011) dat bestuurlijk leiderschap vijf competenties bevat, zijnde:

1. Inhoudelijke kennis van de gebouwde omgeving en de ruimtelijke ontwerpen;
2. Gedrevenheid om de gebouwde omgeving te verbeteren;
3. Het hebben van procesvaardigheid;
4. Goed getimede besluitvaardigheid;
5. Het vermogen tegenstellingen te verzoenen.

Bij de competenties die Laglas benoemt wordt uitgegaan van een balans tussen enerzijds inhoud en anderzijds het proces. De genoemde competenties voor een bestuurlijk leider geven in deze inkleuring aan de rol die een bestuurder kan spelen in een specifieke gebiedsontwikkeling.

3.6.2. Ambtelijk leiderschap

Het ambtelijk leiderschap heeft een belangrijke rol in de complexe omgeving van de gebiedsontwikkeling. Paul 't Hart (2014) benoemt in zijn essay over ambtelijk vakmanschap dat een ambtelijk leider in een turbulente netwerksamenleving de volgende zes opgaven het hoofd moet bieden:

1. *Omgaan met agendaturbulentie*, wat betekent dat er omgegaan kan worden met snel wisselende politieke agenda's;
2. *Omgaan met electorale en partijpolitieke turbulentie*, dit vanwege onzekerheid over politieke stabiliteit en continuïteit bij politieke partijen;
3. *Omgaan met gezagsturbulentie*, waarbij toegenomen transparantie en botsing tussen tijdsgeest en ondoorzichtige processen van coalitievorming zorgen voor vertrouwen wat onder druk komt te staan;
4. *Omgaan met temporele turbulentie*, met de veelheid aan informatie en gevraagde handelingssnelheid in de huidige vluchtige praktijk. Het vraagt ambtelijk leiderschap waarbij om kan worden gegaan met versnellingen en toch de inhoud vast te houden;
5. *Balanceren tussen rollen*, waarbij de ambtenaar gevraagd wordt om vanuit diverse perspectieven naar de opgave te kijken. Dit kan gaan om inkoop-, toezicht- dan wel regierol waarin geschakeld moet worden bij een gebiedsontwikkeling;
6. *Interactief besturen in een netwerksamenleving*, waarin de complexiteit naar voren komt van enerzijds faciliteren en samenwerkingen regisseren, anderzijds de verantwoordelijkheid nemen en hebben vanuit de betreffende overheidslaag en ambitie om een gebiedsontwikkeling tot een succes te laten zijn.

Om de zes opgaven door de bril van ambtelijk leiderschap te zien, beschrijft Jocelyn Bourgon (2011) hiervoor vier perspectieven, namelijk A) *publieke dienaars*, B) *publieke beheerder*, C) *publieke sector managers* en D) *publieke sector leiders*. Bij deze perspectieven in combinatie met de zes opgaven die 't Hart benoemt wordt het ambtelijk leiderschap van de ambtenaar in een dynamische gebiedsontwikkeling doorgrond.

Daarbij geldt een wederzijds afhankelijkheid tussen bestuurder en ambtenaar. In de theorie zoals die de onderdelen van publiek leiderschap herkent en benoemt, vraagt dit om een professionaliteit en een basis van vertrouwen waarmee leiderschap in beide "werelden" uitgedragen kan worden.

Leiderschap in de theorie

In de afgelopen subhoofdstukken is naar voren gekomen welke elementen de wetenschappelijke literatuur benoemt wanneer het gaat over leiderschap en specifiek in de gebouwde omgeving. De in paragraaf 3.5 genoemde definitie van het begrip is de kapstok om daarna vanuit diverse invalshoeken leiderschap verder te doorgronden. Onderstaand schema maakt dit schematisch duidelijk:

De vijf invalshoeken op leiderschap (Boonstra)	De vier elementen van leiderschap (Northouse)	Drie hoofdlijnen van publiek leiderschap ('t Hart)
Klassiek leiderschap	Proces	Politiek-bestuurlijk leiderschap
Formeel leiderschap	Invloed	Ambtelijk leiderschap
Doelgericht leiderschap	Groepen	Civiel leiderschap
Transactioneel leiderschap	Doelen	
Transformationeel leiderschap		

Tabel 2: Literatuur context begrip 'Leiderschap'

Voor de gebiedspraktijk krijgt het gezamenlijke doel zoals Northouse dat benoemt in zijn definitie een verdere inkleuring binnen de contouren van de literatuur. Het type leider, waarop leiderschap zich richt en de positie van de leider zorgt voor complex en overlappend beeld. De vijf invalshoeken voor leiderschap beschrijven de basis van waaruit leiderschap ontleed kan worden, waarin het type leiderschap herkend kan worden. Daarnaast zijn vervolgens de vier elementen genoemd, waar interactie van de leider ten opzichte van een handeling en beïnvloeding centraal staat. Gericht op de gebouwde omgeving is het, zoals eerder is benoemd, van belang om politiek-bestuurlijke en ambtelijke leiderschap te doorgronden zoals 't Hart dat doet. Competenties zoals Laglas die beschrijft gelden voor de bestuurlijke context, maar zijn eveneens te herkennen in de ambtelijke praktijk.

3.7. Fasen van gebiedsontwikkeling

Het begrip “gebiedsontwikkeling” wordt in overvloed gebruikt in de ruimtelijke context, waarbij niet altijd helder gedefinieerd is wat hieronder verstaan wordt. Een in beton gegoten structuur is afwezig, maar in algemene zin zijn er volgens De Zeeuw (2019) de volgende fasen te onderscheiden:

- *Initiatief en verkenning.* Wat is de context waarin de gebiedsontwikkeling plaats kan vinden? Dit betreft zowel het publieke onderdeel, de marktvraag alsook de bewoners van het gebied. De herkomst van een marktinitiatief kan vanuit een grond- of vastgoedpositie komen, maar ook via een marktvoorstel zonder een dergelijke positie. Bij een publiek initiatief is er sprake van een coalitieprogramma of beleidsvoornemen (Nozeman, 2017), zoals bijvoorbeeld een gebieds- of omgevingsvisie van een gemeente;
- *Planvorming en conditionering.* Hierbij wordt de haalbaarheid van de plannen onderzocht. Te denken valt aan mogelijke programmering van het gebied en verdere onderzoeken ter ondersteuning van het ontwerp en weging dan wel vertaling van de gestelde ambities. Daarnaast wordt de verbinding gelegd met bestaand beleid van de gemeente, waarbij het geheel wordt vastgelegd in een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SpVE). Dit nieuwe vastgestelde beleid is het uitgangspunt voor de gebiedsontwikkeling, zo nu en dan resulterend in een gebiedsgerichte structuurvisie. De ontwerpfase valt uiteen in drie stappen, namelijk een Functioneel Ontwerp, een Voorlopig Ontwerp en een Definitief Ontwerp. Het opstellen van het bestemmings- dan wel omgevingsplan(nen) voor de gebiedsontwikkeling vindt plaats na het voltooien van het Voorlopig Ontwerp (Kenniscentrum InfoMil, 2022);
- *Uitwerking en projectontwikkeling.* Deze fase betekent inzoomen op de functionele aspecten van de gebiedsontwikkeling. Ruimtelijke vertalingen als architectonische elementen, exacte bepaling van functies en plannen voor de openbare ruimte en het functionele beheer. Dergelijke aspecten in deze fase van de gebiedsontwikkeling kunnen in een overeenkomst worden vastgelegd. Dit kan een voordeel bieden zodoende geen bestemmingsplan aanpassing te hoeven doen bij wijzigingen in de ruimtelijke context binnen het gebied (zoals wijzigingen in het stedenbouwkundig plan).
- *Vastgoedontwikkeling en de bouw.* Dit betreft de bouwfase van de verschillende onderdelen in de gebiedsontwikkeling. De bouwtijd kan variëren naarmate de gebiedsontwikkeling complexer is, bijvoorbeeld door een combinatie van de bouw van infrastructuur en programma ontwikkeling in het gebied. Eveneens kunnen effecten optreden als bijvoorbeeld bodemverontreiniging, buurtparticipatie en in mindere mate archeologische vindplaatsen. Extra onderzoek en kosten kunnen bijdragen aan een verlengde bouwfase;
- *Vastgoedexploitatie en beheer van de openbare ruimte.* In deze laatste fase is er sprake van opgeleverd vastgoed, waar een exploitatie van het gebouwde object aan de hand is. Hierbij valt te denken aan verhuur van woningen dan wel bedrijfsruimten. Het beheer van de openbare ruimte betekent in de praktijk dat beheer en onderhoud vrijwel alleen voorbehouden is aan de desbetreffende gemeente.

Aansluitend op de onderzoeksvragen in deze studie is het van belang dat samenwerkingsvormen en leiderschapsperspectieven in de context worden geplaatst van de fase waarin de gebiedsontwikkeling verkeert.

3.8. Conclusies

Deze literatuurstudie heeft een uitsnede gemaakt vanuit de wetenschappelijke achtergronden waar de begrippen 'samenwerking' en 'leiderschap' voor staan. Daarbij is het eveneens van belang om daarbij de fasen van gebiedsontwikkeling te belichten, zodat die gebruikt kunnen worden in het analysemodel.

De gebiedsomgeving wordt bij uitstek gekenmerkt door de verschillende partijen die hierin een rol spelen, waar de kenmerken van het meerlaagse samenwerken naar voren komen. Toenemende complexiteit in een gebiedsontwikkeling kan eveneens resulteren in ontwikkelingen binnen de arena's zoals die zijn benoemd in het hoofdstuk, waarbij sturing in het gebiedsproject ingewikkeld kan zijn. De positie van een individuele stakeholder in het gebiedsproces kan verschuiven, waarbij de duiding hiervan in de clusterbenadering naar voren kan komen. Dit kan meegewogen worden als theoretische basis bij het afnemen van de interviews, zodoende een partij in het gebied scherper te kunnen plaatsen.

Om dergelijke samenwerkingen te faciliteren, te organiseren of bij te sturen is leiderschap noodzakelijk. Voor leiderschap in gebiedsontwikkelingen is de fase waarin het gebied zich bevindt van belang bij het koppelen aan de invalshoeken zoals die in deze literatuurstudie naar voren komen. Gezien de mogelijke diversiteit van partijen in een gebied is het transformationeel leiderschap voor de hand liggend om een verbindende rol te kunnen spelen. Overigens vragen andere fasen van de gebiedsontwikkeling juist om meer sturend of doelgericht leiderschap, waar de andere vormen een rol spelen.

Een andere selectie op leiderschap vindt plaats bij de elementen benadering, om de handelingen van de leider in een gebiedsontwikkeling in de context te kunnen plaatsen en vanuit verschillende perspectieven te benaderen.

Waar het onderzoek zich richt op ontwikkelingen in stationsgebieden, is het onderscheid wat gemaakt kan worden op het publieke leiderschap cruciaal. Zowel de ambtelijke organisatie(s) alsook de bestuurlijke context spelen een onvermijdelijke rol in de gebiedsontwikkeling. Samenvattend kan worden gesteld dat het onderscheid maar ook verwevenheid tussen deze vormen van publiek leiderschap onmisbaar zijn voor het doorgronden van leiderschap en samenwerkingsvormen in de betreffende stationsontwikkelingen.



4. Analysemodel

4.1. Inleiding

De onderzochte literatuur wordt in dit hoofdstuk samengebracht tot twee analysemodellen. In de modellen wordt de verbinding gelegd tussen de fasen die de sleutelprojecten kenmerken en welke functies leiderschap en samenwerking hebben in het betreffende project. Dit komt tot uiting in enerzijds het samenwerkingsmodel, anderzijds een elementenmodel waar publiek leiderschap aan de orde komt. De beide modellen worden per fase van de gebiedsontwikkeling toegepast, juist om de dynamiek van samenwerking en leiderschap te kunnen duiden in de specifieke omstandigheid. Van belang is het om hierbij het perspectief van de gemeentelijke bestuurder dan wel ambtenaar in ogenschouw te nemen.

4.2. Achtergronden en context

In het literatuuronderzoek is aan de orde gekomen dat beide begrippen, 'samenwerking' en 'leiderschap' in velerlei vormen en omgevingen terugkomen. Waar een gebiedsontwikkeling als deze sleutelprojecten niet gemakkelijk in te kaderen is, vraagt dit om een heldere structuur van fasen, waar in dit onderzoek de vijf fasen zoals de Zeeuw die omschrijft als vertrekpunt zijn genomen.

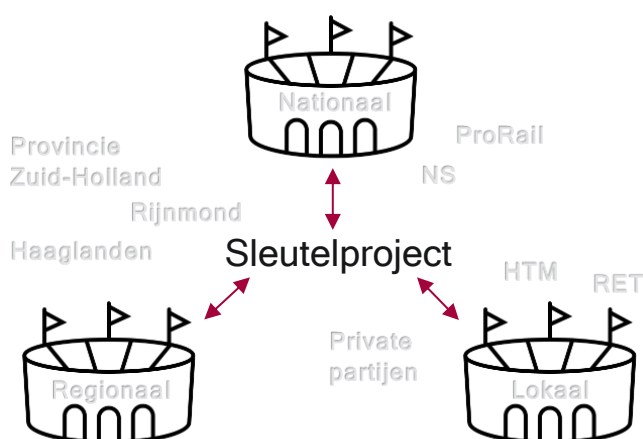
Het gehele spectrum van het sleutelproject en de gebiedsontwikkeling verschuift naarmate de fasering wijzigt. Op een dergelijke schaal worden in Nederland spaarzaam maatregelen genomen in de OV-structuur, waardoor de betrokken partijen andere rollen en functies kunnen aannemen. Dit terwijl zich regelmatig in meerdere arena's ontwikkelingen voordoen die relevant zijn voor de koers van het sleutelproject en verdere gebiedsontwikkeling. Juist hierom is een onderscheid tussen politiek-bestuurlijk- en ambtelijk leiderschap van eminent belang in de fasering.

Gebiedsontwikkelingen bij de betrokken sleutelprojecten hebben de omstandigheid dat de Rijksoverheid een essentiële rol als medefinancierder heeft gespeeld. Hierdoor werd duidelijk dat de nationale arena randvoorwaardelijk is voor de totstandkoming van een ontwikkeling als deze sleutelprojecten. Door de doorlooptijd van de projecten veranderen posities, doelen en worden ambities bijgesteld.

De besluitvorming, die vanwege de schaalgrootte op landelijk, provinciaal- en lokaal niveau plaatsvindt, vraagt verschillende vormen van samenwerking. De dynamiek van de verschillende fasen van de gebiedsontwikkeling betekent een op en neergaan van samenwerkingsvormen, waarbij de strategische kern van de betrokken partners kan verschuiven naarmate plannen heroverwogen of aangepast worden. Dit bijvoorbeeld wanneer het projectgebied in contouren verschuift, de ambities worden aangescherpt of technische vraagstukken worden opgeworpen.

Waar vanuit de literatuur de drie overheidslagen aan de orde komen zoals die in het huis van Thorbecke een plaats hebben (Rijksoverheid, provincie en gemeente) bestaat de werkelijkheid uit een groter speelveld van partijen, waar het project zich een weg door moet banen richting realisatie.

Waar we in hoofdstuk 3.3 hebben gelezen dat op nationaal- en regionaal niveau besluiten worden genomen die het sleutelproject kunnen maken of breken, zoomt dit onderzoek met name in op leiderschap en samenwerking in de gemeentelijke arena, waar de krachten van de nationale- en mogelijk regionale arena samenkomen. In de casebeschrijvingen worden waar nodig cruciale besluiten op landelijk- en regionaal niveau benoemd, met name waar deze randvoorwaardelijk zijn voor de constante van de gebiedsontwikkelingen en de fasen die daarin doorlopen worden.



Figuur 3: Context van arena's, bron: R. Noordergraaf



4.3. De stappen richting de analyse

Om te komen tot een grondige analyse van de samenwerking en het leiderschap in de twee sleutelprojecten, worden in de komende paragrafen de stappen uiteengezet om te komen tot de analysemodellen voor *samenwerking* en *leiderschap* in de gebiedsontwikkelingen van Den Haag Nieuw Centraal en Rotterdam Central District.

In de modellen wordt elke keer uitgegaan van de vijf fasen voor gebiedsontwikkeling zoals die in hoofdstuk drie aan de orde zijn gekomen (De Zeeuw), te weten a) Initiatief en verkenning, b) Planvorming en conditionering, c) Uitwerking en projectontwikkeling, d) Vastgoedontwikkeling dan wel bouw en e) Vastgoedexploitatie en beheer. Deze fasen worden bij een weergave in de modellen duidelijk vermeld.

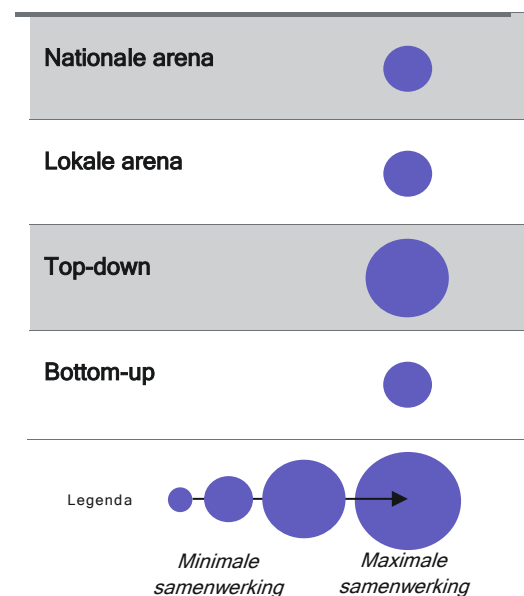
4.3.1. Samenwerkingsmodel

In hoofdstuk 3.2 worden de basisvarianten van samenwerking voor maatschappelijke opgaven beschreven zoals Teisman die heeft gedefinieerd. Dit betekent voor een gebiedsontwikkeling zoals in Den Haag en Rotterdam dat de twee varianten *Top-down meerlaagse samenwerking* en *Bottom-up meerlaagse samenwerking* de meeste overeenkomende kenmerken hebben. Vanuit de top-down variant gebeurt dit doordat (een) departement(en) van de Rijksoverheid allianties aangaan met andere overheidslagen, waar bij de bottom-up variant een arrangement of samenwerking op regionaal dan wel lokaal niveau leidend kan zijn. Omdat de gekozen gebiedsontwikkelingen een sleutelproject bevatten betekent dit ook dat qua geldstroom en medezeggenschap de Rijksoverheid een Top-down samenwerking aangaat. Anderzijds zijn er voldoende fasen waar met een bottom-up inkleuring wordt gegeven aan de samenwerking in het gebied.

In de samenwerkingsvarianten die worden benoemd, komen ook indirect overheidslagen aan de orde. De gebiedsontwikkeling in zijn facetten (inhoudelijk maar ook procesmatig) vinden plaats in een constellatie van verschillende arena's, zoals de drie a) Nationale, b) Intermediaire en c) Lokale arena, zoals De Zeeuw deze heeft benoemd.

Deze arena's houden verband met de schaal van de ontwikkelingen en waar zich de doorslaggevende factor voor een ontwikkeling zich bevindt. Wanneer de varianten van samenwerking en de arenavorming gevisualiseerd worden, leidt dit tot het volgende zogenoemde samenwerkingsmodel. Dit model wordt in elke fase van de gebiedsontwikkeling opnieuw voor het voetlicht gebracht, waar visueel aangegeven wordt waar de nadruk ligt in de betreffende fase.

Door de doorlooptijd van de gebiedsontwikkelingen is de verschuiving van focus in de arena's en mate van top-down versus bottom-up een maatstaf voor het type van samenwerking in de vijf fasen voor de gebiedsontwikkeling.



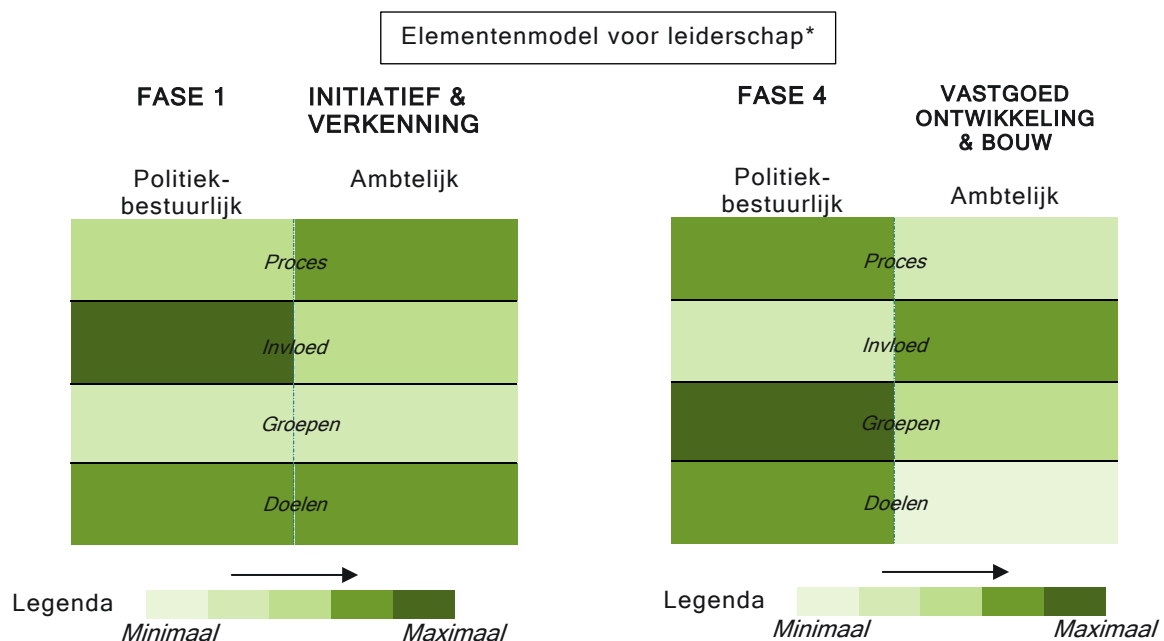


4.3.2. Elementenmodel voor leiderschap

Voor het begrip leiderschap is het van belang dat er onderscheid gemaakt wordt tussen het politiek-bestuurlijk vlak en de ambtelijke wereld, waar in de gebiedsontwikkeling op beide omgevingen leiderschap centraal kan staan. De politiek-bestuurlijke omgeving speelt een rol in de continuering van de gebiedsontwikkeling, waar met name ook commitment van bestuurders wordt gevraagd om de ambities van de ontwikkelingen actief uit te dragen. Dit betekent per fase dat de rol van de bestuurder anders kan zijn, waar meer op de voor- dan wel achtergrond activiteit nodig is.

Het ambtelijke leiderschap vraagt een meer constante betrokkenheid bij de verschillende fasen van de ontwikkeling. Betrouwbaarheid en een solide langdurige basis bij het project tekent het zogenoemde ambtelijk vakmanschap zoals dit ook in hoofdstuk 3.6 benoemd wordt door 't Hart. Door de dynamiek, zoals veranderende posities van stakeholders, is het zaak dat de ambtenaar leiderschap vertoont om deze turbulentie het hoofd te bieden. De wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek-bestuur en het ambtelijk apparaat in de fasen van gebiedsontwikkeling worden daarom naast elkaar vergeleken in het analysemodel.

Om leiderschap te definiëren in deze omstandigheden wordt in het model gewerkt met de vier elementen voor het leiderschap zoals zijn benoemd door Northouse (hoofdstuk 3.6). Dit betekent de focus op het volgende, leiderschap als a) kern van een proces, b) de invloed die het in zich draagt als zijnde effectiviteit richting de omgeving, c) een verschijnsel in groepscontext en d) een doel waarop gericht wordt. De hierboven beschreven elementen worden gebundeld in het model, waar de kleuren de intensiteit voor de mate van leiderschap weergeven, gecategoriseerd van minimale- naar maximale aanwezigheid. In de legenda onder het elementenmodel wordt de betekenis van de kleuren eveneens gevisualiseerd.



*Als voorbeeld twee fasen indicatief weergegeven



4.4. Praktijkonderzoek

Voor de beide uitgewerkte modellen in dit onderzoek vindt toetsing plaats aan de hand van twee cases in de praktijk. Dit te weten Den Haag Nieuw Centraal en Rotterdam Centraal, waarbij de volgende methoden zijn gebruikt om tot kennisvorming te komen:

- Rondleidingen op zowel Rotterdam Centraal alsook Den Haag Centraal, waar met name de focus is gelegd op de interactie met de aansluitende deelprojecten van de gebiedsontwikkeling;
- Literatuuronderzoek inzake de wetenschappelijke basis op het gebied van samenwerking en leiderschap, met daarbij de verbinding naar de gebiedsontwikkeling;
- Onderzoek naar de herkomst en voortgang van de Sleutelprojecten, uitgaande van de start in de jaren '90 en de nieuwe ronde sleutelprojecten daaropvolgend (voortgangsrapportages, kabinetsbrieven, collegestukken, raadsbrieven, ontwikkelaarsinformatie);
- Interviews op semigestructureerde wijze met direct betrokkenen op bestuurlijk- en ambtelijk niveau. Met name gericht op projectmanagement, directie en de wethouders;

De basis van de interviews is opgebouwd richting de betrokkenen vanuit de begrippen die een rol spelen in de gekozen modellen. Het steeds terugkerende patroon in de gesprekken betekende focus op a) welke arena's werden herkend in de fasen van het project, b) welke partij aan zet was (top-down vs. bottom-up) en c) waar leiderschap zich het meest door liet kenmerken in de fasen (gericht op het kunnen waarderen in het opgestelde elementenmodel). Er is voor gekozen om richting de geïnterviewde niet vooraf alle begrippen te delen die een rol speelden in beide modellen, juist om de scherpheid in het gesprek op te kunnen zoeken in het gesprek. Er is voor gekozen om in de breedte te interviewen, betekende dat naast verantwoordelijk projectleiders en wethouders ook ProRail en NS op directieniveau is geïnterviewd. Deze keuze is met name gemaakt om ervoor te zorgen dat vanuit meerdere perspectieven gereflecteerd kan worden op de samenwerking en het leiderschap in de fasen van de gebiedsontwikkelingen.

De beide gekozen cases worden per fase van de gebiedsontwikkeling uitgediept, op basis waarvan relevante informatie voor de analyse is opgehaald. Met het patroon waarin de interviews zijn afgenomen is de combinatie gelegd met de inhoud van de cases. Op basis hiervan kan worden aangegeven hoe samenwerking en leiderschap zich vertaalt in de opgestelde modellen.

5. De sleutelprojecten in de praktijk

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden beide gebiedsontwikkelingen inclusief sleutelprojecten Rotterdam en Den Haag uitgewerkt, door de context en de achtergronden van de beide ontwikkelingen mee te geven. Dit aan de hand van archiefstukken, evaluaties en relevante literatuur. Aanvullend op deze inhoud wordt gebruikt gemaakt van de opgehaalde informatie vanuit de interviews van destijds betrokkenen bij de beide sleutelprojecten. Hier opvolgend wordt per case het analysemodel toegepast, met name gericht op leiderschap en samenwerking die in de specifieke case naar voren komen. Dit gebeurt gestructureerd vanuit de verschillende fasen zoals die voor de gebiedsontwikkeling zijn gedefinieerd vanuit het model van De Zeeuw (2019).

5.2. Context & achtergronden

Aan de basis van de eerste generatie sleutelprojecten staat de Vierde Nota over Ruimtelijke Ordening en de Nota Vinex, die in 1988 het levenslicht ziet. Hierin wordt de basis gelegd door de Rijksoverheid om zich meer met de ruimtelijke ontwikkeling van stedelijke gebieden en haar concurrentiepositie bezig te houden (Bureau Stedelijke Planning). Middels de Publiek-Private samenwerkingsprojecten (PPS) tussen markt en Rijksoverheid wordt ingezet op stedelijke vernieuwing en multifunctionele stadsgebieden.

De opmaat naar de nieuwe sleutelprojecten (NSP) is enerzijds de accentverandering die verschuift van de schaal van de stad naar de Randstad. Anderzijds komen de aardgasbaten beschikbaar, op basis waarvan de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) oordeelt dat mogelijke nieuwe sleutelprojecten kans maken om de nationale economie een impuls te geven (Ministerie van VROM, 1998). Daarna worden achtereenvolgend zes sleutelprojecten voorgesteld, namelijk:

- Amsterdam Zuidas
- Rotterdam Centraal
- Den Haag Nieuw Centraal/Hoog Hage
- Utrecht Centraal
- Arnhem Centraal
- Breda Stationskwartier

Via de ICES wordt voor de nieuwe sleutelprojecten een reservering op de Rijksbegroting aangekondigd van 1-1,5 miljard gulden, zodoende landelijk de politieke fundering te leggen voor de ruimtelijke ontwikkelingen.

Destijds wordt de bredere rol die de Rijksoverheid speelt gezien als gerechtvaardigd, gezien het feit dat investeringen in de realisatie van de publieke omgeving en een impuls richting de infrastructuur noodzakelijk worden geacht.

De zes projecten worden in alle gevallen gekoppeld aan de ambitie om HSL-stations (hogesnelheidstrein) te realiseren, wat een vertaling betekent naar zogenoemde “internationale infrastructuur” (Bureau Stedelijke Planning). Een dergelijke ambitie, gekoppeld aan lijnen richting het buitenland, rechtvaardigt een rol van de Rijksoverheid.

De doelstellingen die het Rijk voor de nieuwe sleutelprojecten formuleert in 1997 is beknopt. In de voortgangsrapportage uit 2006, waarbij alle projecten intussen uitvoeringsovereenkomsten tussen Rijk en andere betrokken partijen kennen, staan de doelen scherper genoemd (Ministerie van VROM, 2006):

- Een krachtige impuls geven aan de (inter)nationale concurrentiepositie en de economische positie van de stedelijke regio's versterken.
- Een hoogwaardige bereikbaarheid realiseren en toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen realiseren.
- De kwaliteit, leefbaarheid en sociale veiligheid van steden versterken.

Om de rol van de Rijksoverheid in het project verder scherp te stellen is in de voortgangsrapportage uit (2006) op te maken wat ondersteuning op nationaal niveau betekent. In de uitvoeringsovereenkomsten worden afspraken gemaakt over sectorale rijksinvesteringen, hoofdzakelijk in infrastructuur. Ten tweede is het budget van circa €1,5 miljard uitgetrokken voor de stationsgebieden en bijbehorende ruimtelijke kwaliteit. Ten derde wordt gezorgd voor het concentreren van Rijkshuisvesting op de Sleutelprojecten, wat kan helpen bij het verbeteren van de concurrentiepositie van de gebieden. Als laatste wordt intensief samengewerkt met rijksbouwmeester.



5.3. Den Haag Nieuw Centraal

Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen van het stationsgebied in Den Haag, zullen de volgende elementen aan de orde komen:

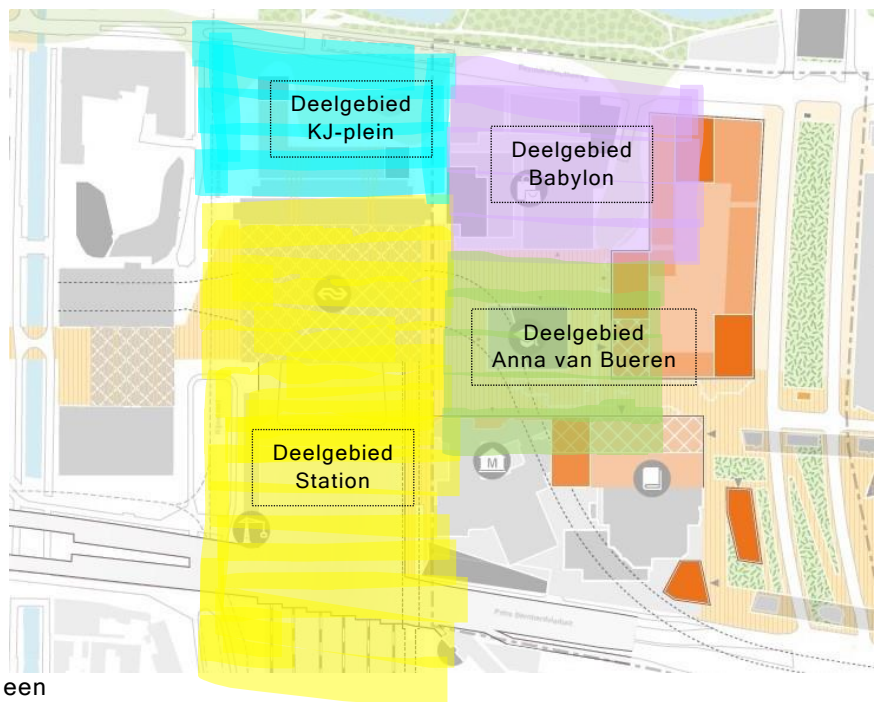
- De periode van vaststelling van het masterplan tot oplevering van het sleutelproject, opgedeeld in de eerder geformuleerde fasen van de gebiedsontwikkeling;
- Een reflectie op het sleutelproject vanuit de praktijkinterviews;
- Een confrontatie met het analysemodel waar “samenwerking” en “leiderschap” getoetst worden ten opzichte van de fasen in de gebiedsontwikkeling.

5.3.1. Beschrijving & beschouwing gebiedsontwikkeling

Initiatief en verkenning

Den Haag Nieuw Centraal als sleutelproject beslaat een plangebied van 16 hectare, waarbij programmering van kantoren (114.500m²), woningen (53.000m²) en andere voorzieningen (132.000m²) voorzien is. Context waarin het project plaatsvindt zijn de ontwikkelingen die voorzien zijn in het gehele centrum, waaronder ook de Binckhorst. Het Den Haag Centraal zoals dit in 2003 voorligt is te klein gedimensioneerd en niet meer opgewassen tegen de te verwachten reizigersgroei. Voor het project wordt een Rijksbijdrage van €130 miljoen voorzien, met name gericht op de te realiseren infrastructuur en openbare ruimte. Vanuit het Rijk worden de NSP-middelen hiervoor aangewend, waarna een confrontatie met de gemeentelijke plannen plaatsvindt.

In december 1999 wordt door de gemeente Den Haag de ‘uitwerkingsstudie CS Kwadrant’ gepubliceerd, gebaseerd op de ontwikkelingsvisie van de ‘CS Kwadrant ontwikkelingsvisie’ (Gemeente Den Haag, 2003). Daaropvolgend wordt het ‘Stedenbouwkundig Kader CS Kwadrant’ in juli 2001 geaccordeerd door de Raad.



Planvorming en conditionering

In oktober 2000 tekenen Rijk en gemeente een intentieovereenkomst, waarbij de planvormingsfase formeel van start gaat. Daarna wordt door Den Haag en het Rijk een uitvoeringsovereenkomst opgesteld, zodoende bijdragen van het Rijk en verdere voorwaarden vast te leggen (Ministerie van VROM, 2003). Een volgende stap in het proces waren de samenwerkingsovereenkomsten met de relevante marktpartijen in het gebied. Een Intentie Ontwikkelingsovereenkomst (IOO) wordt gesloten tussen gemeente, Multi Vastgoed, Babylon Den Haag en NS vastgoed. Hierin wordt hoofdzakelijk aandacht besteed aan de grondexploitatie van de deelprojecten. Daarnaast wordt de ambitie neergezet om te komen tot samenwerkingsovereenkomsten (SOK's) voor de deelgebieden, welke zijn: Koningin Julianaplein, Babylon, Anna van Buerenplein, de OV-terminal en de busterminal met een overbouw.

De oorsprong van deze SOK's en IOO's is het Masterplan voor Den Haag Nieuw Centraal, waarbij de contouren van het gebied op elk onderdeel geformuleerd zijn. Daarbij wordt een zogenoemde randvoorwaarden kaart gevormd, waarin de ruimtelijke kaders in hoofdlijnen zijn geformuleerd.

In de planvorming is rekening gehouden met investeringen die het gebied kunnen transformeren naar een bruisend binnenstedelijk verblijfsgebied. Hierin wordt in het masterplan nadrukkelijk de verbinding aangegaan met het topsegment kantoren wat noodzakelijk wordt geacht voor de Rijksoverheid. Daarnaast worden de pijlen gericht op verdere zakelijke dienstverlening in de kantorenbranche. De functionele programmamix bestaat uit een woonprogramma in het topsegment, waarbij een ruimtereservering voor auto parkeren ondergronds is bedacht (uitgaande van twee auto's per woning in het gebied).

Als belangrijk uitgangspunt is gesteld om het maaiveld in het projectgebied zoveel als mogelijk vrij te houden van autoverkeer.

Op 6 februari 2003 wordt het masterplan Den Haag Nieuw Centraal aangeboden aan het Rijk, waarna instemming wordt verleend. De basis legt men hier om met een integrale insteek te komen tot herontwikkeling van het stationsgebied, waarbij de aansluiting is gezocht tussen publiek- en marktinvesteringen. Op 23 februari 2003 wordt de Rijksbijdrage ook daadwerkelijk toegekend, bestaande uit A) een al toegezegde bijdrage van €81 miljoen, B) €34 miljoen vanuit het eerste budget voor de nieuwe sleutelprojecten en C) €15 miljoen vanuit het tweede budget voor de sleutelprojecten (resultierend in totaal €130 miljoen investeringsgeld).

Het Rijk benoemt ambtelijk en bestuurlijk als aandachtspunt richting de gemeente dat bebouwingsvolumes naar beneden aangepast dienen te worden, zoals op het Anne van Buerenplein en het Koningin Julianaplein. Dit om stedenbouwkundig een samenhang te behouden in het gebied. Dit alles valt samen in de zogenoemde Stedenbouwkundige toets Den Haag Centraal, die het Rijk opgesteld heeft (middels Rijks- en Spoorbouwmeester adviezen).

In de gesprekken geeft men vanuit bestuurlijk perspectief aan dat het Rijk hier een voortrekkersrol speelt, juist door in te zien dat multimodale knooppunten cruciaal zijn voor de ontsluiting van drukke stedelijke gebieden. Destijds is er steun gevoeld vanuit een minister die de urgentie ziet en daarvoor gaat staan. Daarbij is het van belang dat er kennis van zaken is, en de proposities voor de sleutelprojecten landelijk worden gedragen. Bestuurlijk wordt aangegeven dat de hoogbouw met grootschalige investeringen rondom Den Haag Nieuw Centraal mogelijk is door nauwe samenwerking tussen de landelijke- en lokale arena, waarbij inhoudelijk de juiste argumentatie beschikbaar is zodat bestuurders dit optimaal kunnen benutten. De programmering in het plangebied Den Haag Nieuw Centraal betekent dan ook een openingszet, zodoende de urgentie in de nationale arena goed te kunnen positioneren.

"Gebiedsontwikkeling is bij Den Haag Centraal vergelijkbaar geweest met een landend vliegtuig. Er zijn eerst rondes gedraaid boven de landingsbaan, totdat duidelijk is dat soepel geland kan worden. De kunst hierin kan ook zijn een hardere landing vooraf aan te kondigen". (Anoniem)

Uitwerking en projectontwikkeling

Op 18 december 2003 wordt door de gemeente Den Haag een Bestuurlijke Overeenkomst Uitvoering (BOU) Den Haag Nieuw Centraal ondertekent. Den Haag is hiermee het eerste nieuwe sleutelproject waarvoor een uitvoeringsovereenkomst is getekend. In deze BOU zijn A) de spelregels vastgelegd betreffende de Rijksbijdragen, B) is het schetsontwerp voor de OV terminal bijgevoegd en C) bevat het scopedocument voor het gebied en een programma van eisen.

In de deze BOU wordt hoofdzakelijk het volgende vastgelegd:

- De gemeente fungeert als risicodragend opdrachtgever, waarbij het Rijk subsidiegever is. De OV terminal realisatie is opgeknipt in twee fasen. De 1^e fase betekent projectmanagement bij de gemeentelijke projectorganisatie RandstadRail, waarbij de 2^e fase ProRail aan de lat staat als gedelegeerd opdrachtgever en subsidieontvanger vanuit het Rijk;
- Op directieniveau wordt een stuurgroep ingericht tussen de gemeente Den Haag en het Rijk. Hierin wordt de uitvoering en voortgang van het project gemonitord;
- Er wordt toegezien op het realiseren van NSP-kwaliteit, waarin toetsing hiervan wordt voorgelegd aan de bovengenoemde stuurgroep. Advisering hiervoor is georganiseerd via het Bouwmeestersoverleg, waarin de Rijksbouwmeester, Stadsbouwmeester en Spoorbouwmeester een plaats hebben. De minimale doorvoering van de NSP-kwaliteit is in ieder geval noodzakelijk in de deelgebieden van de OV-terminal en het Anna van Buerenplein.

Er is gekozen voor een BOU zonder medetekening van de andere partijen, waar realisatie van de BOU wel de inzet gevraagd heeft van de Rijksgebouwendienst (RGD), ProRail, NS en betrokken marktpartijen.

Afgesproken is dat bij waardegroei van ontwikkelingen in de overige deelgebieden dankzij Rijksinvesteringen in de OV terminal, gedeeltelijke extra financiering beschikbaar komt voor de OV terminal door deze groei. Door intentieovereenkomsten te organiseren tussen de gemeente, NS vastgoed en de RGD, zijn specifieke bedragen vastgelegd wat betreft een financiële bijdrage aan de gehele gebiedsontwikkeling.

In de uitwerking die plaatsvindt richting de realisatie, is in de BOU een basisscenario vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat wanneer enkele deelgebieden vertraging oplopen en op korte termijn niet gerealiseerd worden, in ieder geval drie elementen van de gebiedsontwikkeling ten uitvoering dienen te komen. In de BOU worden hiervoor het Anna van Buerenplein, de 1^e- en 2^e fase van de OV terminal aangewezen.

In het 1^e kwartaal van 2004 is het voorontwerp van het bestemmingsplan in procedure gebracht, zodoende het Masterplan ruimtelijk te vertalen in het gemeentelijk beleid. Er is gekozen om ruimte te bieden aan een flexibele invulling van de detailhandel in de gebiedsontwikkeling, zodoende te kunnen schuiven tussen de deelgebieden hiermee.

Voor het deelgebied Koningin Julianaplein wordt in maart 2005 een samenwerkingsovereenkomst opgesteld, wat de basis vormt om onderhandelingen verder op te starten tussen de gemeente en ontwikkelaar. Daarnaast is voor het deelgebied Babylon een voorlopig ontwerp opgesteld, waarbij de focus is gelegd op kwaliteitsimpulsen wat betreft gevels en plintwerking.

Startsein Sleutelproject Den Haag Nieuw Centraal

Gepubliceerd op 30-11-2004 om 09:58

Den Haag – 23 november 2004 hebben de Haagse wethouders Nordor (Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Ontwikkeling en Wonen) en Bruins (Verkeer, Binnenstad en Monumenten) het officiële startsein gegeven aan het project Den Haag Nieuw Centraal. Vanuit een hoogwerker onthulden zij in de stationshal een impressie van het toekomstige stationsgebied. Met dit project krijgt Den Haag een eigentijdse nieuwe entree, zichtbaar vanuit de Utrechtsebaan, de binnenstad en de Koekamp. Den Haag is het eerste Nieuwe Sleutelproject in Nederland dat start met de vernieuwing van het stationsgebied.

In de periode begin 2005 tot en met medio 2007 vinden onderhandelingen tussen de partijen minimaal plaats. In september 2007 wordt wederom tot overeenstemming gekomen over een aangepast ontwerp en grondprijs. Op basis van deze gesprekken komt in december 2008 een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de eigenaar/investeerder tot stand.

De kredietcrisis in 2008 wordt aangewezen als een van de redenen voor het moeizaam rond krijgen van de financiën voor het project, waar in 2009 de Definitief Ontwerpfase wordt opgestart, zodoende de bouw aan het einde van dat jaar te kunnen starten.

Betreffende het deelgebied station wordt in 2008 een verkennende studie gedaan naar de overbouwing van het busstation met om en nabij 70.000m² kantoorruimte. Hierbij concludeert de gemeente dat dit een complexe ingreep zal zijn, maar technisch en financieel haalbaar is. Op ambtelijk niveau zullen (markt)partijen betrokken worden op tot een planontwikkelingsproces te komen.

Voor het deelgebied Anna van Bueren wordt eind 2008 eveneens een SOK opgesteld. Dit betekent in beginsel dat er in het gebied een multifunctioneel gebouw gerealiseerd dient te worden. In ditzelfde jaar wordt door wethouder Nordor besloten op een gedeelte van het kantorenprogramma te wijzigen naar een woonfunctie. In 2009 is er sprake van een verhuizing van het Museum voor Communicatie naar dit deelgebied, wat uiteindelijk strandt vanwege te grote kostenposten en publiek betaalde risico's.

Het resultaat van de SOK is dat een tijdspad met Fortress als ontwikkelaar wordt afgesproken, waarin de planning tot start bouw in wordt verwerkt. De afdelingen DSO (Dienst Stedelijke Ontwikkeling) en OCW (Onderwijs Cultuur en Wetenschap) zijn nadrukkelijk betrokken bij het zoeken naar alternatieve invullingen voor het te ontwikkelen gebouw.

Ambtelijk wordt aangegeven dat het waarborgen van de voortgang via de samenwerkingsovereenkomsten gedeeltelijk waargemaakt is, dit bijvoorbeeld bij beide deelgebieden New Babylon en later Anna van Bueren. De basis ligt hierin dat investeerderskapitaal aangewend kan worden voor de realisatie van New Babylon, met een combinatie van appartementen voor het duurere segment, detailhandel en kantoorruimte in de plinten. Voor de ontwikkeling van het deelgebied Anna van Bueren betekent een aanpassing van de programmering in 2008 dat er ruimte ontstaat voor een bredere ontwikkeling.

Voor de programmering van het deelgebied station, waarbij sprake is van een overbouwing van het busstation en bijkomende complexiteit, is in het masterplan ingezet op deze ontwikkeling. Daarbij is het streven tot doorontwikkeling van een busstation inclusief overbouwing met name afhankelijk gemaakt van de actie vanuit de markt tot afname van de kantorenruimtes. Door de gemeente wordt aangegeven dat dit een potentieel risico vormt voor de realisatie, waarbij de programmering van kantorenruimtes in Den Haag Nieuw Centraal voor een groot gedeelte is toegeschreven aan de busstation overbouwing (70.000m²).

Vastgoedontwikkeling en bouw

In het deelgebied Anna van Bueren meldt uiteindelijk de Universiteit Leiden zich als afnemer van zowel kantoren dan wel het gebruik als onderwijsruimtes en de woonfunctie, waar begin 2012 wordt gestart met de bouw van een gebouw ten dienste van de Leiden Campus Den Haag. Voor wat betreft inrichting en onderhoud van de openbare ruimte heeft de gemeente posten opgenomen in de meerjarenbegroting. Het Koningin Julianaplein boekt in 2011 en 2012 geen voortgang, dit ondanks onderhandelingen en gesprekken tussen gemeente en ontwikkelaars over de voorwaarden en integratie met de te realiseren ondergrondse fietsenstalling. Ondanks bestuurlijke discussie die over en weer plaatsvindt blijft bebouwing van het KJ-plein uit. In het eerste kwartaal van 2015 wordt daarom besloten om de fietsenstalling los te

koppelen van het verdere bovengrondse programma. Het deelgebied KJ-plein komt bij afronding van het sleutelproject Den Haag Nieuw Centraal in zijn geheel niet tot ontwikkeling.

Het deelgebied station is vanwege de werkbaarheid opgeknipt in OV-terminal fase 1 en 2. In 2004 zijn de werkzaamheden aan fase 1 (tramplatform) gestart, waar in 2009 deze fase gereed is. Fase 2 (geheel nieuwe ontwerpconstructie) start in 2010, waarbij een moeizaam traject met NS vastgoed plaatsvindt inzake de commercie en verdere programmering dan wel modernisering van Stichthage, het al bestaande vastgoedobject wat zich direct aan de OV-terminal bevindt. Besloten is om de koppeling tussen OV-terminal en verdere ontwikkeling van Stichthage te verbreken, waarbij gemeente en NS een gedeeld opdrachtgeverschap richting ProRail loslaten bij fase 2 van het project.

In deze fase is er sprake van dermate verstoorde verhoudingen dat deze knip nodig is. Relevant is dat er wel sprake is van dezelfde aannemer (Strukton heeft ook de OV-terminal gebouwd) die voor NS stations de renovatie van Stichthage onder zijn hoede neemt.

De bouw van de OV-terminal fase 2 is in 2014 afgerond, waarbij een integratie met de verbouwing van Stichthage gepland is. Hiervoor is NS stations zelf opdrachtgever. Oplevering van de vernieuwde 'binnenkant' aan de terminal zijde en de terminal zelf vindt in het eerste kwartaal van 2015 plaats.

Voor wat betreft de openbare ruimte in de deelgebieden is dit opgedeeld in een tijdelijke inrichting vanuit de gemeente voor het gehele gebied tijdens de bouw. Dit regime betekent tot in 2011 een uitvoering van tijdelijkheid in de openbare ruimte. Voorbereiding en uitvoering van de realisatie betreffende de openbare ruimte vindt plaats tot eind 2014 in het deelgebied Anna van Bueren, zo schrijft wethouder Norder in zijn voortgangsrapportage aan de Raad van 2015. De andere deelgebieden worden niet genoemd in de planning als het gaat om de inrichting van de openbare ruimte.

De basis van het NSP Nieuw Den Haag Centraal wordt in februari 2016 geopend, waarbij de deelgebieden Babylon, Anna van Bueren en station (gedeeltelijk, busterminal en fietsparkeergarages uitgezonderd) zijn opgeleverd. Hiermee is het hoofddoel afgerond, namelijk de verbouw tot multimodaal knooppunt met vastgoedontwikkelingen als Babylon en Anna van Bueren als verdere programmering van het projectgebied.

Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt in de gesprekken aangegeven dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat. Juist wat betreft de vastgoedontwikkeling in de deelgebieden is de relatie essentieel gebleken om richting realisatie te komen. Daarbij is het, ook tijdens de ontwikkelfase, volgens de bestuurders in de gesprekken van eminent belang dat je op elk moment niveau weet wat speelt, van internationale rentestanden voor de haalbaarheid van de GREX tot draagvlak in B&W en Raad van de stad. De aandacht dient in de realisatiefase niet te verslappen, aangezien discussies rondom financiering, programmering en fasering per deelgebied verschillen en politiek versnipperd op kunnen spelen vraagt dit om bestuurlijk nauwkeurig betrokken te blijven.

De groep aan stakeholders is bij de realisatie van een deelgebied kleiner geworden, maar ambtelijk wordt aangegeven dat de samenwerking vanwege de strategische positie in de stad verder intensificeert. Met name in het proces dient leiderschap te worden getoond, gericht op het monitoren van de vastgelegde afspraken en afstemming met de voortgang in de andere deelgebieden van de ontwikkeling. Het continue schakelen tussen ambtelijk programmamanagement en verantwoordelijke bestuurders voor Den Haag Nieuw Centraal is noodzaak, niet in de minste plaats vanwege de politieke cultuur in Den Haag. Er is finesse nodig in leiderschap om stukje voor stukje de gebiedsontwikkeling verder te brengen.

Vastgoedexploitatie en beheer openbare ruimte

Na de afronding van het HSP project Den Haag Nieuw Centraal in 2016 is er sprake van beheer en exploitatie in de deelgebieden die zijn afgerond. Dit betekent voor het deelgebied station dat voor de OV-terminal contracten zijn afgesloten tussen NS stations en de gemeente Den Haag. Daarbij valt de openbare ruimte direct na de pui van de terminal onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Inzake de vastgoedexploitatie zijn de marktpartijen aan zet voor het vastgoed inzake Anna van Bueren, New Babylon en Stichthage. De openbare ruimte in de deelgebieden Anna van Bueren en Babylon komen eveneens voor rekening van de gemeente.

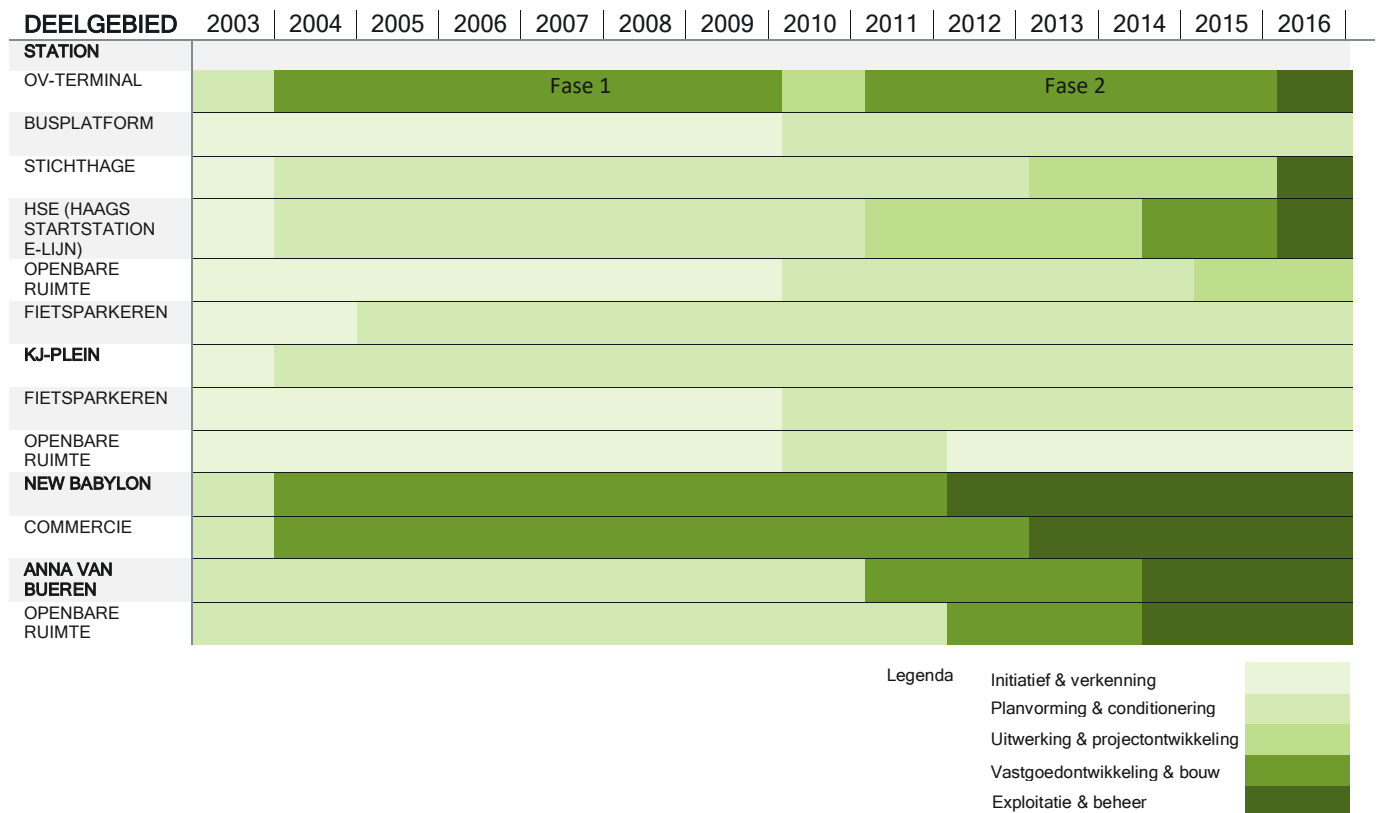
"De gerealiseerde onderdelen van Den Haag Nieuw Centraal spreken van een niet optimale integratie in het stedelijke weefsel, met name gezien vanuit kwalitatief gelijkwaardig materiaalgebruik en integraliteit van de ontwikkeling." (Anoniem)



Tussen de NS en de gemeente is gekozen om in de samenwerkingsovereenkomst een scheiding aan te brengen in de openbare ruimte op basis van grondeigenaarschap, waarbij dan ook verschillen optreden in afwerking en materiaalgebruik. Dit betekent een harde knip in de deelgebieden als het gaat om onderhoud en design, wat de integratie in het stedelijk weefsel niet bevordert maar harde begrenzingen laat zien in het gebied.

5.3.2. Tijdslijn Den Haag Nieuw Centraal

In de onderstaande tijdslijn worden de verschillende deelgebieden gevisualiseerd naar fasen van de gebiedsontwikkeling, waarbij een beeld ontstaat welke elementen van de deelgebieden daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit betekent dat in de fasen van de gebiedsontwikkeling is overgegaan op exploitatie van het vastgoed dan wel terminal en het beheer van de openbare ruimte.





5.4. Analyse

Voor een analyse van Den Haag Nieuw Centraal worden per fase van de gebiedsontwikkeling samenwerking en leiderschap gewaardeerd. Dit vraagt een duiding vanuit de twee modellen zoals deze in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd. De eerste stap is bij elke fase om vanuit het samenwerkingsmodel in een tabelvorm een waardering te geven op samenwerking. De tweede stap vertaalt zich in het invullen van het elementenmodel om de mate van leiderschap op ambtelijk en bestuurlijk niveau te kunnen duiden.

5.4.1. Initiatief en verkenning

Het ontwikkelde Masterplan gaat uit van een programmering van hoofdzakelijk kantoren, met daarbij woningen en voorzieningen. Dit alles geconcentreerd rondom een te ontwikkelen OV terminal met een integratie van de modaliteiten. De gemeente is hierin volledig afhankelijk van financiering vanuit het Rijk als het gaat om het sleutelproject, maar de contouren van het plan grijpen terug op de eerste sleutelprojecten van de jaren '90.

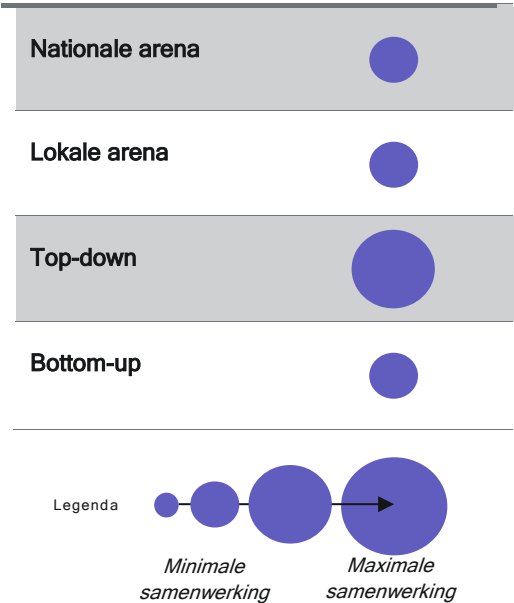
In deze fase tot eind 2002/begin 2003 worden zowel in de nationale arena alsook in de lokale arena de condities gecreëerd om tot een dekkende

financiering van de €130 miljoen te komen. In deze eerste fase van de gebiedsontwikkeling is sprake van een top-down meerlaagse samenwerking, waarbij randvoorwaarden op nationaal niveau geschapen worden. Bottom-up worden vanuit de stad eveneens de nodige stappen gezet, waarbij de kaders in de vorm van een masterplan voor het gebied worden neergezet. De intentie- en samenwerkingsovereenkomst tussen het Rijk en de gemeente betekende een actie die zowel vanuit de nationale- als uit de lokale arena noodzakelijk is. In de regionale (intermediaire) arena is nog geen sprake van een overstijgende samenwerking die de individuele sleutelprojecten raakt, er ligt met name een nationale ambitie om de HSL stations significant te verbeteren en vanuit dit belang bij te dragen.

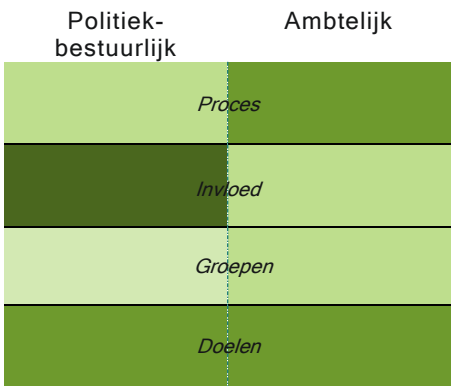
Op het politiek-bestuurlijke vlak wordt in het *proces* element gemonitord en waar nodig besluiten genomen die de gemeentelijke basis vormen voor de contouren van de gebiedsontwikkeling Den Haag Nieuw Centraal. Ambtelijk wordt ingezet op gesprekken met gebiedspartijen, zodoende een realistisch beeld neer te zetten in het masterplan met afdoende programmering. In 2000 worden met de intentie- en samenwerkingsovereenkomsten stappen gezet tussen publieke- en marktpartijen, waarbij ambtelijk de leiding wordt genomen vanuit de gemeente om grondexploitaties op te stellen voor de deelgebieden van de ontwikkeling.

Wat betreft het element *invloed* heeft de politieke lijn in deze fase een bovengemiddelde rol gespeeld, juist ook bij de importantie van rijksinvesteringen bij grote openbaar vervoer knooppunten. Bestuurders geven aan dat in deze fase de politieke kleur van de minister die de sleutelprojecten op landelijk niveau dient te dragen een belangrijke rol speelt. In het ambtelijke speelveld is er sprake van een gemiddeld niveau van invloed, gezien de strategische documenten die nodig zijn als basis voor de gebiedsontwikkeling. De fundering voor het sleutelproject wordt uiteindelijk gelegd in het Stedenbouwkundig Kader CS Kwadrant.

Fase 1 Initiatief & verkenning



FASE 1 INITIATIEF & VERKENNING





Het element *groepen* in het model komt in de politiek-bestuurlijke omgeving minder dan gemiddeld terug. Dit houdt in dat er vanuit bestuurders in de basis minder leiderschap getoond wordt richting groepen zoals stakeholders in het gebied. In de ambtelijke omgeving scoort dit gemiddeld, aangezien ambtelijk gestuurd wordt richting gebiedseigenaren zoals voorbereidingsgesprekken met NS vastgoed, de Rijksgebouwendienst en private partijen als Multi Vastgoed (eigenaar van deelgebied Babylon).

Voor wat betreft het laatste element *doelen* is op bestuurlijk niveau leiderschap nodig om de propositie van het sleutelproject op de landelijke agenda te krijgen en met name ook te houden. Dit betekent dat een leiderschapsrol eveneens gepakt wordt door verantwoordelijk wethouder, waar grootschalige ambities richting de Raad gebracht worden en tot vaststelling overgegaan wordt. Het feit dat dergelijke ambities vanuit de stedenbouwkundige visie voor het CS Kwadrant worden uitgewerkt en vastgesteld betekent een semi-hoge score voor politiek-bestuurlijk leiderschap.

Ambtelijk leiderschap wordt eveneens op ditzelfde niveau ingeschaald, gezien het feit dat de beleidsdocumenten in deze tijdspanne voltooid worden en gebiedspartijen niet afwijzend richting de plannen staan.

5.4.2. Planvorming en conditionering

Voor deze fase van de gebiedsontwikkeling speelt met name het verder brengen van de planvorming, met daarbij de uitwerking van het masterplan voor Den Haag Nieuw Centraal en bijbehorende programmamix en impact op het te starten sleutelproject. Hierin wordt in de nationale arena significant gestuurd op een programma wat voor het Rijk acceptabel is. Centraal hierin staat een stedenbouwkundige toets Den Haag Centraal, die in opdracht van het Rijk wordt gemaakt. De nationale arena heeft in deze fase directe invloed op de koers, het programma en integraliteit van het te starten sleutelproject.

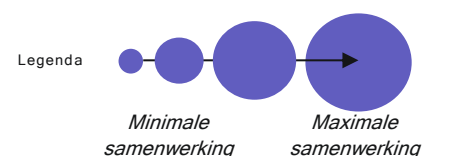
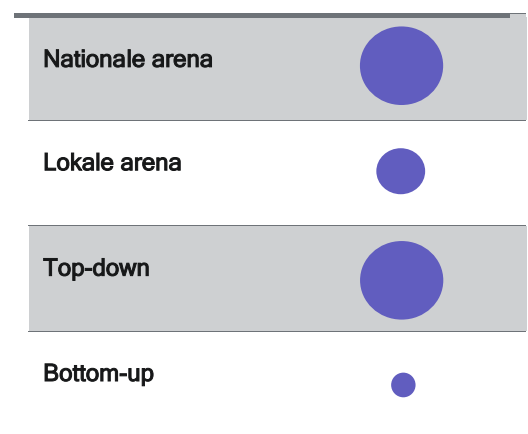
In de lokale arena wordt eveneens de planvorming verder uitgewerkt, middels de (intentie) ontwikkelovereenkomsten en de eerste grondexploitaties die in de maak zijn ten behoeve van ontwikkeling van de deelgebieden. Gesprekken worden lokaal met het Rijksvastgoedbedrijf opgestart, juist ook vanwege het potentieel van het kantorenprogramma wat in het naastliggende gebied (de Turfmarkt) mogelijk ontwikkeld zal worden.

Hier is nauwkeurig op bestuurlijk en ambtelijk niveau samengewerkt in beide arena's, zodoende de grootschalige kantorenontwikkeling aldaar te kunnen faciliteren.

Voor deze fase is ligt de nadruk in de tabel met name op de top-down samenwerking. Hierin stuurt het Rijk op de voorgenomen programmering en daarmee op het beperken van de risico's in de deelgebieden. Bottom-up komen de uitvoerings-, ontwikkelings- en samenwerkingsovereenkomsten tot stand, waarbij toetsing vanuit het Rijk een belangrijke rol speelt.

Het *proces* element in fase twee van Den Haag Nieuw Centraal scoort bovengemiddeld qua leiderschap op bestuurlijk niveau. Dit betekent dat bestuurlijk nadrukkelijk gestuurd wordt op de verschillende processen, waar de inzet eveneens bestuurlijk wordt getoond op basis van de ambtelijke gesprekken die plaatshebben met de gebiedspartijen. Ambtelijk betekent dit een gemiddelde score voor wat betreft leiderschap, aangezien er sprake is van meerdere ingrepen van het Rijk richting de gemeente betreffende de programmering. In het bijzonder heeft het Rijk invloed op de bouwvolumes in de deelgebieden Anna van Bueren en Koningin Julianaplein. Ook de stedenbouwkundige toets wordt door het Rijk opgesteld, waarbij directe sturing van bovenaf de contouren beïnvloedt die in het masterplan Den Haag Centraal zijn opgesteld.

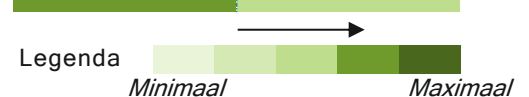
Fase 2 Planvorming & conditionering



FASE 2

PLANVORMING & CONDITIONERING

Politiek-bestuurlijk	Ambtelijk
Proces	
Invloed	
Groepen	
Doelen	





Ingaande op het element *invloed* van het model krijgt de bestuurlijke kant hier een bovengemiddelde score, aangezien sturing nodig is geweest in samenwerking met de verantwoordelijk minister vanuit het Rijk. Ook zijn tijdens het opstellen van de grondexploitaties bestuurlijke gesprekken gevoerd om draagvlak te krijgen dan wel te behouden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het deelgebied Babylon, waar zowel bestuurlijk als ambtelijk nadrukkelijk aandacht besteed wordt aan een programma en functiemix die voor het gebied noodzakelijk wordt geacht. Wat betreft het ambtelijk leiderschap valt dit onder het gemiddelde in het model. Daarin speelt mee dat verscheidene visies, het masterplan en bijbehorende programmering in het slot van deze fase in de gebiedsontwikkeling toch aanpassingen behoeft vanuit de Rijksoverheid, zoals door bureau Spoorbouwmeester. De start van de gebiedsontwikkeling door een uitvoeringsovereenkomst resulteert in een programmamix. Deze mix zorgt in de eindfase richting een nationaal besluit voor Rijksfinanciering van dit sleutelproject niet voor voldoende vertrouwen, waardoor top down gesnoeid wordt in het te realiseren programma.

Betreffende het element *groepen* scoort het politiek-bestuurlijk onderdeel van het model gemiddeld. De reden hiervoor is dat binnen verschillende deelgebieden in de planvormingsfase bestuurlijk leiderschap noodzakelijk is geweest. Dit is zichtbaar geweest bij besluiten zoals de onderhandelingen met NS vastgoed over de programmatische koppeling tussen Stichthage en de OV terminal en het loskoppelen van de fietsparkeergarage ten opzichte van de planvorming voor vastgoed op het Koningin Julianaplein. Verder is voorafgaand aan de tweede bouwphase van de OV terminal sprake van zware bestuurlijke inzet. Dit om de bekoelde verhoudingen tussen de betrokken partijen vlot te trekken en het opdrachtgeverschap voor de tweede fase separaat te organiseren.

Voor het ambtelijk gedeelte van het element *groepen* wordt eveneens gemiddeld gescoord. Dit houdt in dat verschillende deelgebieden verschillend wordt omgegaan met de stakeholders die actief zijn. Hierin wordt ambtelijk leiderschap met regelmaat zichtbaar, maar niet structureel. Een voorbeeld hiervan is de programmering wat ambtelijk wordt voorbereid en plaatselijk als basis dient voor besluitvorming, maar door het Rijk aangepast wordt. Dit mede naar aanleiding van de Stedenbouwkundige toets die noodzakelijk is voor Rijksdeelname aan de uitvoering van het sleutelproject. Daarnaast wordt in de planvorming van Stichthage, Anna van Bueren en het busplatform. Hierin wordt op ambtelijk niveau een samenwerking nagestreefd, waarbij de urgentie bij de betrokken partijen nog in meer dan wel mindere mate aanwezig is. De conditionering voor overbouw van het busplatform betekent een technisch onderzoek op ambtelijk niveau naar de haalbaarheid. Dit rapport onderschrijft deze technische haalbaarheid, maar zet niet de volgende stap naar verdere financiële haalbaar- en betaalbaarheid. Onduidelijk blijft wie dit gaat bekostigen en met welk doel.

Het element *doelen* vertaalt zich in een bovengemiddelde score voor het politiek-ambtelijk domein inzake leiderschap. Dit omdat op politiek niveau gesprekken worden gevoerd met de minister over de hoogte van de bijdrage aan het sleutelproject, voornamelijk met de juiste argumentatie in handen om investeringen in het stedelijke weefsel te faciliteren. Dit betekent bijvoorbeeld dat de koppeling wordt gezocht tussen programmering van rijksvastgoed in de directe omgeving van het stationsgebied en het programma binnen het sleutelproject zelf. Het ambtelijk leiderschap scoort in deze categorie gemiddeld. Dit wordt gebaseerd op de realisatiekracht achter de intentieovereenkomsten richting de omgevingspartijen. Voor de deelgebieden Babylon en Station is duidelijk welke contouren voor programmering het uitgangspunt zijn. Hier wordt het gebrek aan dragende spelers duidelijk, waar bij deelgebied Babylon met Multi Vastgoed wel tot een gemengd programma kan worden gekomen, resulterend in onder andere een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en eigenaar. De draagkracht van specifiek programma als combinatie van woningbouw met de zakelijke markt voor grootschalige kantoorafnemers wordt niet onderbouwd met samenwerkingen van potentiële afnemers. Een betrouwbare technische onderbouwing voor het realiseren van programma in de verschillende deelgebieden wordt gegeven, maar draagvlak dan wel concrete interesse in afname vanuit de markt ontbreekt. Dit is mogelijk het geval omdat financiële borging van investeringen in bijvoorbeeld overbouw van het busplatform niet aanwezig zijn.



5.4.3. Uitwerking en projectontwikkeling

In deze fase van de gebiedsontwikkeling worden de spelregels tussen Rijk en gemeente vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst, waarbij het Rijk dienst doet als subsidiegever. Hiervoor speelt de nationale arena een relatief kleine rol, waarbij er het besluit op rijksniveau wordt genomen om in een stuurgroep deel te nemen en Rijks- en Spoorbouwmeester te laten adviseren om de samenwerking inhoudelijk te laden. In deze BOU (Bestuurlijke Overeenkomst Uitvoering) ligt de nadruk met name op de lokale arena, met als basis dat de gemeente fungeert als risicodragend opdrachtgever in het sleutelproject.

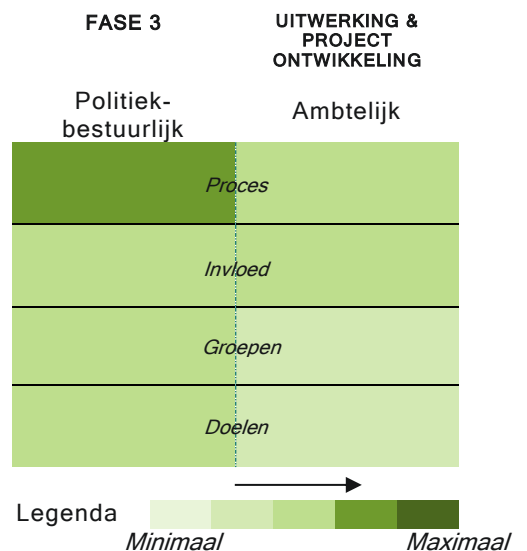
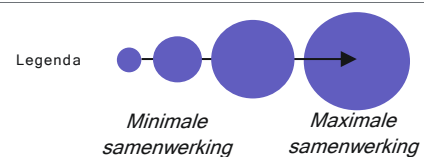
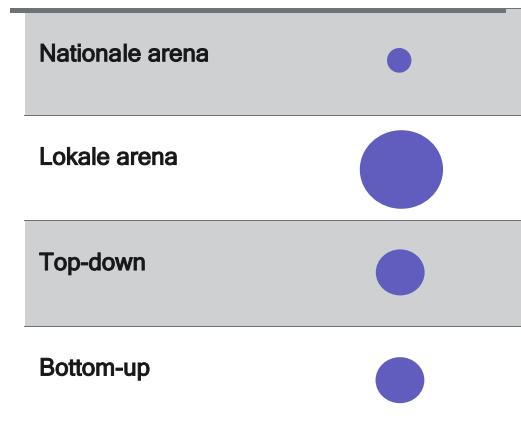
Deze verantwoordelijkheid wordt eveneens gedragen voor realisatie (fase 1) van de OV terminal en andere deelgebieden van het sleutelproject. Een relatief bescheiden rol speelt de regio (Haaglanden en in de laatste jaren van de gebiedsontwikkeling de MRDH) eveneens, gezien in deze fase de aanlanding van de Haagse startlijn voor metrolijn E zijn eerste contouren krijgt.

In de uitwerking en projectontwikkeling is beperkt sprake van een top-down samenwerking, gezien de financieel faciliterende rol die het Rijk in deze fase speelt. De cofinanciering vanuit de landelijke overheid richting het sleutelproject resulteert in deelname aan een ambtelijke stuurgroep om zicht te houden op keuzes die op projectniveau verder worden gemaakt. Daarbij kiest het Rijk strategisch om een uitvoeringsplicht op te nemen in de BOU voor deelgebieden Anna van Bueren en het Station (respectievelijk de OV-terminal). Bottom-up is er sprake van meer initiatieven in het gebied, waar de gemeente een grote rol speelt in de uitwerking van de deelgebieden en onderhandelingen met eigenaren en ontwikkelaars. Zowel het Rijk als de gemeente kiezen voor het niet mee laten tekenen van de andere partijen in het gebied. Het commitment van de overige partijen wordt bottom-up dus niet in brede zin vastgelegd. Bottom-up is verder een samenwerking aangegaan met verschillende potentiële investeerders in het gebied om de programmering uit te werken voor de deelgebieden.

Voor het eerste element *proces* wordt op politiek-bestuurlijk niveau bovengemiddeld gescoord. In de uitwerking en verdere projectontwikkeling van de deelgebieden wordt gewerkt aan de relatie. In enkele gevallen is sprake van opschaling waarbij bestuurlijk leiderschap getoond wordt door de verantwoordelijk wethouders, zodoende het vertrouwen te winnen/te behouden van partners als NS en investeerders voor de gebieden Anna van Bueren en het Koningin Julianaplein. Zoals bestuurlijk in de gesprekken naar voren komt, er moeten ontelbare koppen koffie gedronken worden om een basis van vertrouwen neer te zetten. Dat betekent dat afspraken nagekomen moeten worden, zowel richting NS vastgoed alsook het juiste verhaal richting de Raad en het College van B&W. Het verdedigen van de plannen en voorgestelde uitwerking van de deelgebieden is een schakelproces tussen ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap. Daadkracht wordt hierin gevraagd van de ambtelijk verantwoordelijken, waar de bestuurder de afspraken bekrachtigt in de politieke arena. Dit luistert zeer nauw voor de gebiedsontwikkeling Den Haag Nieuw Centraal, zo wordt in meerdere interviews met betrokkenen duidelijk. De resultaten van onderhandelingen in de uitwerking en projectontwikkeling liggen onder een continu vergrootglas, wat betekent dat het proces “brokje voor brokje” politiek gemaakt moet worden om bestuurlijk een meerderheid te halen, zo wordt door de verantwoordelijkheden los van elkaar benoemd.

Het ambtelijke leiderschap in het *proces* onderdeel krijgt in deze fase een gemiddelde score. In de verschillende deelgebieden zijn hier verschillende redenen voor. Ten eerste wordt ambtelijk leiderschap met name gezien als een focus op het realisatievermogen van het gebied, waar de gemeente als coördinator van het deelgebied optreedt. De gemeente zorgt met deze rol voor de verbinding tussen de afspraken in de verscheidene gebieden, waar zij voor het totaal de verantwoording draagt ten behoeve van het stedelijke weefsel. Ten tweede is er het specifieke deelgebied, waarin ambtelijk de lijnen met

Fase 3 Uitwerking & projectontwikkeling



belangrijke stakeholders worden gelegd en een relatie opbouwt. Procesmatig komt het ambtelijk leiderschap incidenteel naar voren, maar blijft beperkt in dit element van het model tot het opstellen van specifieke afspraken in het proces, zoals de BOU voor de OV-terminal.

Betreffende het onderdeel *invloed* wordt bestuurlijk gemiddeld gescoord. De rol van de verantwoordelijke bestuurders in deze fase voor de verscheidene deelgebieden speelt zich af over een langere termijn. Enkele gebieden zijn deze fase nooit gepasseerd in de voorziene periode van het sleutelproject, zoals het Koningin Julianaplein en onderdelen van het deelgebied Station. Voor de OV-terminal zijn bestuurlijke gesprekken gevoerd met NS voor de verbouw en programmering van Stichthage. Daarnaast wordt de bestuurlijke invloed aangewend om de programmering op de zogenoemde “Haagse loper”, het gebied Turfmarkt naast het sleutelproject, op de hoogte te houden zoals deze in de projectuitwerking voorzien zijn. Er wordt niet direct bestuurlijk invloed uitgeoefend op de marktpartijen, in de zin dat er actief wordt gestuurd op commitment waarbij de gemeente deelgebied overstijgende initiatieven lanceert. Per deelgebied worden bestuurlijke relaties aangegaan met de relevante partijen, maar dit strandt met name in de gebieden waar publieke financiering mist op de kosten van de integraliteit en ontbreken van publiek gewenste investeringen op de begrotingen aldaar. Een voorbeeld hiervan is het gebouw Stichthage, wat integraal in de plannen van de gemeente voor het sleutelproject en aanbod richting het Rijk meegenomen wordt, zonder bestuurlijke vergewissing van een uiteindelijk uitvoeringsbudget.

De score voor het ambtelijk leiderschap voor het element *invloed* is gemiddeld. Dit komt naar voren in het deelgebied Station waar directieniveau een stuurgroep actief is die verantwoordelijk is voor de voortgang. Hierin worden de risico's van de OV-terminal en gelieerde zaken gedekt. In de basis liggen de contouren vast voor de deelnemende partijen, waarbij de gemeente risicodragend is. Er is beperkt sprake van ambtelijk leiderschap waar het de projectuitwerking van de OV-terminal fase 2 betreft, waar de ambtelijke invloed op NS vastgoed beperkt blijkt en de relatie onder druk komt te staan.

Voor wat betreft het busplatform wordt ambtelijk onderzocht dat overbouwing met kantoren programmering technisch haalbaar is. Hierna blijkt dat eveneens de ambtelijke invloed om partijen (zoals Rijksvastgoedbedrijf dan wel andere kantorenspeelers) te verleiden zich hieraan te committeren beperkt is. In de deelgebieden Anna van Bueren en Babylon is wel ambtelijk leiderschap te zien, gezien het gestand doen van de samenwerkingsovereenkomsten en de flexibiliteit om het voorgenomen programma aan te passen. Dit zorgt ervoor dat het uiteindelijke pad naar de bouwfase kan worden geëffend met het ontsluiten van investeringskapitaal van onder andere Fortress en Multi Vastgoed.

Ingaande op het element *groepen*, wordt politiek-bestuurlijk gemiddeld gescoord. Waar de stakeholders uit de zogenaamde strategische kern, de gemeente en het Rijk in dit geval, elkaar in een stuurgroep opzoeken, geldt dit niet voor de complementaire ring daaromheen. Bestuurlijk wordt de ruimte gegeven om dit ambtelijk te organiseren, waarbij alleen bij tekening het bestuurlijke commitment wordt vastgelegd in de BOU. De verantwoordelijk wethouders grijpen wel in richting de marktpartijen om continuïteit te garanderen, zoals bij onderhandelingen met Fortress over het programma in het deelgebied Anna van Bueren. Daarnaast geeft de verantwoordelijk wethouder Norder aan dat in de uitwerkingsfase de Raad en het College met grote regelmaat gebriefd wordt over de voortgang, zodoende het draagvlak te behouden voor de te verwachten ontwikkelingen bij Den Haag Nieuw Centraal. Daarnaast wordt bestuurlijk bemiddeld om NS vastgoed weer aan te haken bij de uitwerkingsfase voor de verbouwing van Stichthage.

Voor het ambtelijke gedeelte van het onderdeel *groepen* wordt lager dan gemiddeld gescoord. Dit wordt verklaard door de keuze om een stuurgroep op te richten met het Rijk als deelnemer ten opzichte van de gemeente. Daarin blijft onduidelijk wat de rol en functie van de overige (markt)partijen is in de projectuitwerking fase. Er wordt genoemd dat de inzet wordt gevraagd, maar ambtelijk leiderschap op de relatie met cruciale partijen ontbreekt gedeeltelijk. Er wordt geen vorm gekozen waarin deelgebied overstijgend wordt samengewerkt, wat zich vertaalt in een eigen agendavorming van bijvoorbeeld het RVB en NS vastgoed. Door dit gebrek aan ambtelijk leiderschap worden de agenda's en financiën van deze beide partijen leidend in de deelgebieden waar zij de leidende partij zijn.

Het laatste element voor deze fase betreft *doelen*, waar de politiek-bestuurlijke component gemiddeld wordt gewaardeerd in het model. Het sleutelproject begint als een CS kwadrant, waarin mobiliteit, verstedelijking en bijbehorende programmering leidend zijn.

Daarvoor zijn de verantwoordelijke lokale bestuurders van evident belang. De wethouders dienen het project te dragen, waar met regelmaat sprake van is. Waar wethouders Bruins en Hilhorst de basis voor het voetlicht brengen, betekent dit in de projectontwikkeling niet dat dit in het collegeakkoord van 2002-2006 (Gemeente Den Haag, 2002) wordt geconcretiseerd.

Sterker nog, er wordt kort verwezen naar een spoedige realisatie, maar jaartallen of data voor concrete voorstellen worden er niet in genoemd. In de daaropvolgende jaren is te zien dat er bestuurlijk wordt bijgestuurd op verschillende doelen van het sleutelproject. Wethouder Norder besluit bijvoorbeeld dat de



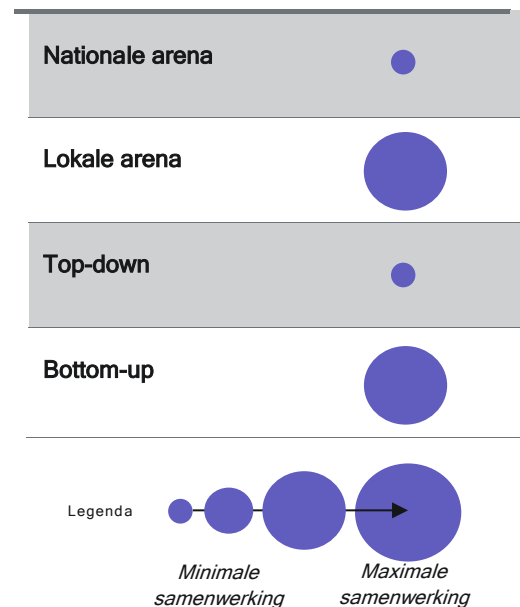
programmering aangepast moet worden wat betreft Anna van Bueren en wordt een knip aangebracht in het deelgebied Station, zodoende NS vastgoed opdrachtgeverschap te geven over Stichthage en daarbij behorende risicobeheersing. Wel worden de doelen vastgehouden om tot een ontwikkeling te komen van het KJ-plein, maar is er beperkt bestuurlijk leiderschap zichtbaar in de jaren dat de projectontwikkeling praktisch tot stilstand komt (bijvoorbeeld van 2005-2007).

Tot slot wordt voor deze fase de component *doelen* op ambtelijk vlak lager dan gemiddeld gescoord. Deze waardering komt voort uit het feit dat in de verschillende deelgebieden niet integraal gestuurd wordt op de planuitwerking. In de vorige fasen is er sprake van integrale opvattingen richting programmering en koppelingen tussen de gebieden ten behoeve van het stedelijke weefsel. Waar in het masterplan onder andere wordt gesproken over een aantrekkelijk verblijfsgebied en het gehele gebied als verbinding met de stedelijkheid daaromheen, is het van belang deze doelen vast te houden in de projectuitwerking van de gebieden. Voor het deelgebied Babylon wordt dit ambtelijk opgepakt, waarbij een mix aan programma wordt uitgewerkt met een verschillende functies in de plinten en publieke doorwaadbaarheid van het vastgoed. Betreft Anna van Bueren is (eveneens bij Babylon) geprobeerd via een SOK tot realisatie te komen, maar de potentiële afnemer van het multifunctioneel geprogrammeerde gebouw ontbreekt de eerste jaren. Verschillende ambtelijke diensten van de gemeente doen hierin mee om invulling te kunnen bewerkstelligen. Voor de deelgebieden Station en KJ-plein geldt dat mogelijke programmering en technische haalbaarheid continu op de voorgrond treden als doelen. Daarbij komt, eveneens in de interviews, naar voren dat investeren in de relatie voor de langere termijn met de relevante stakeholders in de gebieden niet voldoende plaatsvindt in deze fase. Dit zorgt er deels voor dat vertraging wordt opgelopen binnen de deelgebieden, tijdspaden uit elkaar gaan lopen en daarbij een integrale realisatie van het sleutelproject op losse schroeven staat.

5.4.4. Vastgoedontwikkeling en bouw

In de fase van de vastgoedontwikkeling en realisatie van de bouw manifesteren zich relatief een gering aantal discussies die in de nationale arena worden behandeld. Er vindt een vernauwing plaats van de groep stakeholders die zich met de deelgebieden bezighouden, waardoor de keuzes met name plaatsvinden op de afname van het programma door investeerders dan wel ontwikkelaars. Op deelgebied niveau betekent dit bijvoorbeeld het opknippen in twee fasen van de bouw inzake de OV-terminal en het apart realiseren van de ondergrondse fietsenparkeergarage op het KJ-plein. De intermediaire arena komt in deze fase ook in beeld, dit namelijk doordat de MRDH en de provincie een rol spelen in de cofinanciering van de fietsparkeergarage binnen het sleutelproject. Met de start van de bouwfase is er nog weinig sprake van top-down samenwerking, anders dan het managen van de risico's die besproken worden in de stuurgroep met de gemeente. Bottom-up worden samenwerkingen gestart die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de deelgebieden, zoals contacten met NS vastgoed over de tijdige realisatie van Stichthage die aan dient te sluiten bij de bouw van de nieuwe OV-terminal. Dit gebeurt op geforceerd en gaat ten koste van de relatie tussen NS vastgoed en de gemeente, zoals eveneens in meerdere interviews benoemd wordt. Ten tweede is het de samenwerking met de Universiteit Leiden die de bouwfase inluiddt van het deelgebied Anna van Bueren. Ten derde vangt in het deelgebied Babylon eveneens de bouwfase aan na een compromis over de te realiseren programmering. Andere onderdelen van het sleutelproject arriveren niet in de fase van de ontwikkeling en bouw², zoals de realisatie van het KJ-plein en het busplatform.

Fase 4 Vastgoedontwikkeling & bouw



In het elementenmodel voor leiderschap wordt op het onderdeel *proces* politiek-bestuurlijk bovengemiddeld gescoord. Binnen de deelgebieden worden keuzes gemaakt om uitvoering van de plannen te bewerkstelligen. Waar in het verleden programma werd veralgemeniseerd komt het nu aan op concrete keuzes en bijbehorende bouw mogelijkheden. Daarin worden harde noten gekraakt, zoals het opknippen in opdrachtgeverschap voor de realisatie van de OV terminal, het besluit tot losstaand opdrachtgeverschap richting NS vastgoed voor Stichthage en het wijzigen van het programma om tot uitvoering te komen op de

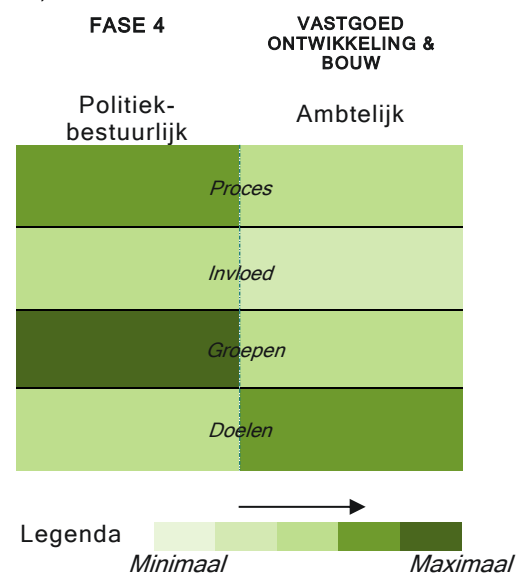
² In het tijdsbestek tot afronding van het sleutelproject



Anna van Bueren locatie. In de bouwfase van de OV terminal is eveneens voor het eerst geopperd om de bouwfase van de ondergrondse fietsparkeergarage naar voren te halen, waarbij niet gewacht wordt op uiteindelijke vastgoedontwikkeling op het KJ-plein. In de interviews komt ook naar voren dat bestuurlijk nadrukkelijk gesprekken zijn gevoerd over de aansluiting van de bouwfasen tussen deelgebied station en de nabijgelegen ontwikkelingen op de Turfmarkt. Daarnaast wordt bestuurlijk benoemd dat in deze fase in een hoge versnelling richting B&W en Raad wordt gehandeld, juist vanwege mogelijke financiële risico's en mogelijke meerkosten, die zich politiek kunnen wreken in het gebied. Dit betekent bijvoorbeeld dat tegenvallers tijdens de aanbesteding voor de 2^e fase (in 2011) van de OV-terminal €7 miljoen extra kosten. In de eindfase van de bouw van de terminal betekenen aanvullende eisen van de NS nog eens een tegenvaller van €6 miljoen, waar ProRail als gedelegeerd opdrachtgever voor de 2^e fase mee te maken krijgt. Dit zorgt voor politieke druk, waar in de interviews bestuurlijk wordt aangegeven dat hier dicht op de inhoud en het proces wordt gezeten. Door de langere tijdspanne waarbij wel onderlinge afhankelijkheden tussen de deelprojecten spelen, blijkt overigens bijsturing of schuiven van programma of oplossingen naar andere gebieden beperkt mogelijk,

In deze vierde fase wordt er op het onderdeel *proces* gemiddeld gewaardeerd betreffende ambtelijk leiderschap. Dit betekent dat voor de onderdelen van het sleutelproject waar daadwerkelijk tot uitvoering overgegaan wordt er ambtelijk met nadruk wordt gestuurd op het proces, zodoende uitvoeringsovereenkomsten vast te stellen met bestuurlijke dekking op de gedeelde kosten. In het proces worden wel duidelijk kansen gemist, door met name niet in de juiste fase op te schalen als het gaat over integratie van bijvoorbeeld Stichthage in de gehele verbouwing van de OV-terminal. Door deze procesingreep pas later te doen, zorgt dit voor een vastgoedontwikkeling die zich separaat ontwikkelt. Daarbij wordt door de verschillende partijen in de interviews (vanuit het eigen perspectief) benoemd dat in het proces fouten zijn gemaakt, waardoor aansluiting tussen de twee onderdelen in het deelgebieden suboptimaal plaatsvindt en de gewenste integratie in het stedelijk weefsel achterblijft.

Op de factor *invloed* wordt op bestuurlijk vlak gemiddeld gescoord. In de uitvoering zijn de bestuurlijke keuzes niet koersbepalend geweest, anders dan het gezamenlijk dekken van de financiële risico's. Zoals hierboven bij het proces element al naar voren komt en wat in de interviews ook is geduïd, is het gebrek aan invloed op elkaars agenda rondom realisatie van de OV-terminal. Waar bestuurlijke invloed zich wel heeft gemanifesteerd is de uiteindelijke bouw van het deelgebied Anna van Bueren. Hierin zijn langjarige bestuurlijke afspraken gemaakt met de Universiteit Leiden, die een van de uitbreidingen realiseert binnen het sleutelproject.



Betreft de ambtelijke kant van het element *invloed* is er sprake van een lager dan gemiddelde uitkomst. Er is leiderschap te zien ten opzichte van de uitvoering zoals in de ontwikkelovereenkomsten is overeengekomen. Daarbij is ook de bouwfase van Babylon voorspoedig, waar ook in de interviews ambtelijk wordt aangegeven dat een professionele en constructieve druk ligt op dit deelgebied. In het deelgebied station wordt in de bouwfase met name gewerkt volgens de standaarden van respectievelijk ProRail en NS.

Daarbij is er ambtelijk beperkt grip op de voortgang van de bouw, waarbij de gemeente wel een risicodragende partij is. Zoals al eerder is beschreven wordt in de 2^e fase van de OV-terminal bouw besloten om NS-vastgoed als individuele opdrachtgever te laten fungeren in het gebied, zodoende Stichthage "aan te laten sluiten" bij het nieuwe ontvangstdomein van de reiziger op Den Haag Centraal. In de interviews komt eveneens naar voren dat doelen en ambities verschillend zijn van de partijen, waardoor het opknippen van het geheel wordt gekozen als meest voor de hand liggende optie om geen onnodige risico's te lopen. De slotsom is dat er ambtelijk te beperkt invloed uitgeoefend is om andere partijen (zoals NS vastgoed) onder gemeentelijk leiderschap te scharen, zodoende het geheel optimaal in het stedelijke weefsel te plaatsen.

Het derde element *groepen* scoort politiek-bestuurlijk maximaal in het model. Dit stelt dat gemeentelijke bestuurders ten tijde van de bouwfase maximaal leiderschap laten zien. In de interviews wordt aangegeven dat de bestuurders bij elke stap een rol innemen, ook tijdens de bouwfase. Intervenieren tijdens de bouwfase om een afslag toch te nemen is daarbij nodig, waarbij het voorbeeld voor de logistieke ontsluiting van het station goed is te noemen. Een tegenvaller hierin is bijvoorbeeld een extra tunnel onder de perrons om bevoorrading van geheel Den Haag Centraal mogelijk te maken. Dit zijn extra meerkosten, waarbij bestuurlijk wordt besloten om gedeeltelijk als gemeente deze kosten te dragen, zodoende voor het geheel

een te bevoorraden knooppunt te realiseren. Ook is het bestuur regelmatige contacten aangegaan met de Universiteit Leiden, zodoende de bouwfase in te kunnen luiden van het Anna van Bueren deelgebied. Daarnaast is draagvlak voor de bouw van hoogbouw in enkele deelgebieden cruciaal, waardoor met name de wethouders naar de directe leefomgeving uiten waar ook mogelijkheden liggen voor de wijken daaromheen. Dit is een aandachtspunt wat bestuurlijk als politiek zeer relevant genoemd wordt, juist ook om overlast van de bouw te bespreken en het vergezicht van het nieuw gebied steeds weer uit te benoemen. In de bouwfase speelt eveneens dat bestuurlijk vervolgstappen voor de andere deelgebieden worden besproken, met de projectontwikkelaars en grondeigenaren. Het geheel met elke stap die gezet wordt in de bouwfase wordt met B&W en Raad afgestemd, juist vanwege de gevoeligheid tussen de Haagse politiek voor de mogelijke risico's en grootschalige ambities waar mogelijk de gemeente risicodragend is.

Voor het onderdeel *groepen* is er ambtelijk een gemiddelde uitkomst. Daarbij is er sprake van een nauwe betrokkenheid en bewuste intensieve band met ProRail in het deelgebied station, dit vanwege het gedelegeerd opdrachtgeverschap in de 2^e fase van de bouw van de terminal die ProRail voor zijn rekening neemt. Het ambtelijk programmamanagement van de gemeente richt zich nauw op de voortgang van de bouwfase, wat om een structurele vertrouwensrelatie vraagt op de bouwlocaties. In de interviews vanuit de ambtelijk betrokkenen in het gebied wordt benoemd dat dit over het algemeen is gelukt, met name bij het overkomen van financiële hobbels (zoals bijkomende kosten bij ProRail en NS). De reden dat dit element niet hoger dan gemiddeld scoort heeft met name te maken met de spoorpartijen die (eveneens in de interviews) benoemen dat de relatie met de gemeente onder druk heeft gestaan, ook tijdens de bouwfase. Zoals al eerder is genoemd in dit hoofdstuk resulteert deze relatie uiteindelijk in een scheiding van ambities en verdere separate ontwikkelingen binnen het gebied.

Als laatste element *doelen* in deze fase wordt in het model bestuurlijk gemiddeld gescoord. Bestuurlijk worden de doelen van het masterplan regelmatig herhaald, met een brede reikwijdte in de Haagse samenleving. In het interview geeft wethouder Nordor bijvoorbeeld aan dat herhaaldelijk op de doelstellingen van het sleutelproject wordt gehamerd, zowel in buurtcomités, informatieavonden, Raad en mogelijke strategische partners die het gebied kunnen betreden in de toekomst (te denken aan kantorenmeters en ander programma). Daarbij wordt benoemd dat de strategie er is om puzzelstuk voor puzzelstuk te informeren, juist om grootschalige ambities niet over de stad uit te storten. Bestuurlijk wordt in de interviews aangegeven dat er tijdens de langdurige bouwfase terechte zorgen leven over de leefomgeving van het gebied, niet in de laatste plaats omdat tijdens de verbouwing het station in zijn geheel moet blijven functioneren. De doelen die in het masterplan en de propositie richting het Rijk zijn genoemd, worden grotendeels behapbaar opgediend tijdens de bouwfase. Anderzijds worden richting de betrokken partijen in het gebied bestuurlijke keuzes gemaakt, zodoende voortgang in het gebied te blijven maken. De eigen rol die de gemeente hier bestuurlijk in speelt is selectief, waarbij de doelen van de openbare ruimte en programmering van de andere deelgebieden (zoals busstation en KJ-plein) achterblijven en niet in de bouwfase komen binnen de scope van het sleutelproject. Om het sleutelproject tot een succes te verklaren wordt wel voldaan aan de doelstelling van het Rijk waarbij in ieder geval de OV-terminal en de aansluiting van de HSE lijn naar Rotterdam gerealiseerd dient te zijn. Wat resulteert bij de afronding bouwfase van het sleutelproject is met name de verbouwing van de OV-terminal tot multimodaal knooppunt, met een transparante ontvangstruimte. Daarnaast zijn vastgoedontwikkelingen op deellocaties Anna van Bueren en New Babylon als nieuwkomers in het gebied binnen de scope van het sleutelproject afgerond.

Tot slot wordt het *doelen* element boven gemiddeld gescoord betreffende ambtelijk leiderschap. In de vorige fase (projectuitwerking) is er sprake van een ambtelijke score onder het gemiddelde, juist vanwege het missen van ambtelijke sturing op integrale uitvoering. De gemeentelijk coördinatie om meerdere deelgebieden integraal te ontwikkelen vertaalt zich slechts gedeeltelijk in een uitweg naar de bouwfase. Waar onderdelen van het sleutelproject in de bouwfase belanden, betekent dit nauwe samenwerking die zich manifesteert in gevolgde planning zonder noemenswaardige vertragingen. Dit betekent dat een bouwproject, uitgevoerd in het hart van het vierde station van Nederland, volgens de vooraf gestelde gezamenlijke hoofddoelstellingen, wordt voltooid. Hierbij moet nadrukkelijk worden gezegd dat er meningsverschillen zijn tussen de partijen over de behaalde doelstellingen. Een van de hoofddoelstellingen om Den Haag Centraal optimaal te integreren in het stedelijke weefsel wordt als succeselement benoemd, waarbij andere stakeholders deze hoofddoelstelling als een niet gehaald punt zijn bij uiteindelijke oplevering.

5.4.5. Exploitatie en beheer

Bij de afronding van het sleutelproject met de bijbehorende gebiedsontwikkeling begin 2016 wordt in de nationale arena beperkt gesproken over een blauwdruk voor onderhoudscontracten. Dit wordt bij het sleutelproject Den Haag Nieuw Centraal met de bijbehorende gebiedsontwikkeling separaat geregeld.

In de lokale arena worden afspraken gemaakt via een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Den Haag en de NS, om daarbij de rollen en verantwoordelijkheden af te bakenen.

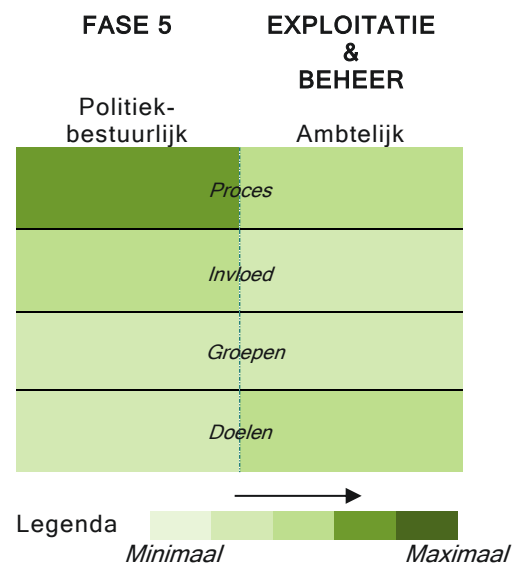
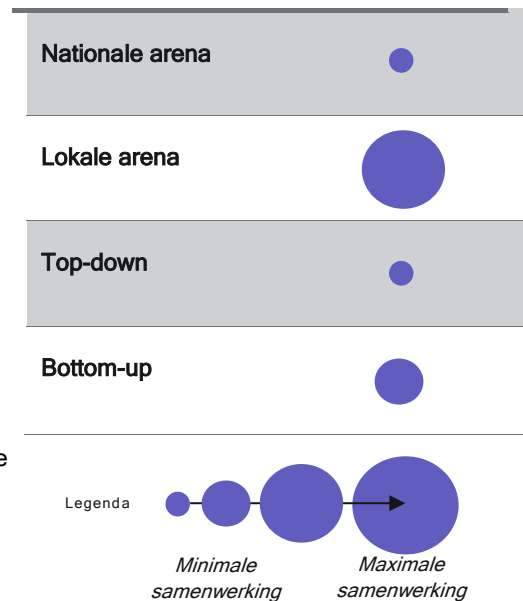
De grens van de OV-terminal betekent in deze de grens van het werkingsgebied voor wat beheer en onderhoud door NS. Er wordt top-down voor wat betreft samenwerking in mindere mate naar het gebied gekeken, anders dan de standaarden voor beheer en onderhoud zoals de spoorpartijen die hanteren. Bottom-up wordt voor de verdere deelgebieden de exploitatie en beheer van de openbare ruimte georganiseerd. Te denken valt voor de deelgebieden Anna van Bueren en New Babylon aan de openbare ruimte en inrichting daarvan. Daarnaast is er voor het KJ-plein nog geen beheer en onderhoudsfase aangebroken, vanwege de ontwikkelingen die stilliggen aldaar.

Het eerste element *proces* in deze fase van exploitatie en beheer wordt op politiek-bestuurlijk vlak boven het gemiddelde gescoord. Kenmerkend voor het proces is het bestuurlijk ingrijpen voor met name de onzichtbare investeringen en bijbehorende kosten voor het onderhoud en beheer in het deelgebied station. Hiervoor is duidelijke bestuurlijke inzet nodig om boven de individuele rol en verantwoordelijkheid van partijen oplossingen te genereren die noodzakelijk zijn voor het functioneren van het mobiliteitsknooppunt. Een concreet voorbeeld is de logistieke corridor die noodzakelijk is voor bevoorrading en onderhoud van het knooppunt, waar uiteindelijk met bestuurlijk ingrijpen een samenwerkingsovereenkomst is overeengekomen. Betreffende het element *proces* voor het onderdeel ambtelijk leiderschap wordt gemiddeld gescoord in het model. Op ambtelijk niveau vindt afstemming plaats over het beheer en onderhoud dan wel exploitatie, waar dit in enge zin wordt belegd bij de individuele partijen. Door samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten met partijen als NS en ProRail zorgt dit voor het beleggen van de verantwoordelijkheden, waar dit in eerste instantie niet gebeurt vanuit een integraal gebiedsperspectief zoals in de interviews naar voren komt.

Omtrent het tweede element *invloed* wordt gemiddeld gescoord op leiderschap vanuit politiek-bestuurlijk perspectief. Richting de stakeholders die van belang zijn voor het beheer en exploitatie van de deelgebieden zijn op ad hoc basis gesprekken dan wel afspraken. Dit betekent dat kwaliteitseisen voor het sleutelproject en de gebiedsontwikkeling (in lijn met het masterplan en benoemde gebiedskwaliteiten) niet als herkenbare propositie vanuit de gemeente richting de partijen in het gebied wordt gebracht. Ambtelijk leiderschap wordt voor het tweede element *invloed* onder het gemiddelde gewaardeerd. Reden hiervoor is met name dat de actieve stakeholders in het gebied een eigen invulling geven aan de openbare ruimte en de exploitatie geen overeenkomstig beeld nastreven. De agenda's en bijbehorende budgettering van de partijen bevatten geen kwaliteitseisen die deelgebied overschrijdend zijn, waar deze bundeling wel gewenst is om juiste implementatie in het stedelijk weefsel mogelijk te maken.

Voor het element *groepen* wordt een lager dan gemiddelde score gegeven aan politiek-bestuurlijk leiderschap. Deze waardering komt tot stand doordat bestuurlijk de processen en uitvoering zoals deze ambtelijk worden voorbereid worden gedragen, maar synergie in de gehele gebiedsontwikkeling wel bestuurlijk wordt genoemd maar niet op die wijze wordt uitgedragen dan wel wordt bijgestuurd. Het element *groepen* wordt eveneens lager dan gemiddeld gewaardeerd op ambtelijk leiderschap. De relatie met de stakeholders in het gebied wordt ingestoken als een integrale puzzel voor beheer, onderhoud en exploitatie, maar slaat neer in de deelgebieden als willekeurig zo is de ervaring.

Fase 5 Exploitatie & beheer



Stakeholders geven aan in de gesprekken dat dit een gemiste kans is in de gebiedsontwikkeling, wat de integratie in het stedelijk weefsel significant in de weg staat.

Het laatste element *doelen* betekent voor het politiek-bestuurlijk leiderschap een lager dan gemiddelde score in het model. Voor de benoemde deelgebieden in de gebiedsontwikkeling met het bijbehorende tijdspad is het beheer en exploitatie niet overal aan de orde. Exploitatie van de deelgebieden is beperkt mogelijk met de realisatie van de fietsparkeergarage en busplatform (later opgeleverd dan realisatiedatum van het sleutelproject en zonder vooraf geplande programmering). De kwaliteitsimpuls van de OV-terminal is evident, met integratie van de verschillende modaliteiten in het kopstation. De partijen die in het gebied actief zijn geven aan, zoals hierboven al genoemd, dat integratie in het stedelijke weefsel beperkt plaatsvindt en kwaliteitseisen zoals materiaalgebruik in de buitenruimten niet eenduidig worden toegepast. Bestuurlijk wordt hier niet op bijgestuurd, ook niet met het arrangeren van extra budget van de gemeente ten behoeve van een dergelijke wens naar integratie. Wat daarbij als zachte dwang kan gelden richting de actieve partijen in het gebied. Het element *doelen* op ambtelijk leiderschap wordt voor deze fase gemiddeld gewaardeerd in het model. In de basis zijn er met de stakeholders in het gebied afspraken gemaakt inzake beheer en exploitatie. Dit betekent dat het gezamenlijk faciliteren van de basis om het gebied te laten functioneren vastgelegd is in overeenkomsten. Gezien de moeizame verhoudingen tussen de partijen in het gebied blijken de ambitieuze doelen in de vastgestelde plannen en visies beperkt haalbaar in de praktijk van de (openbare) ruimte.



5.5. Rotterdam Centraal

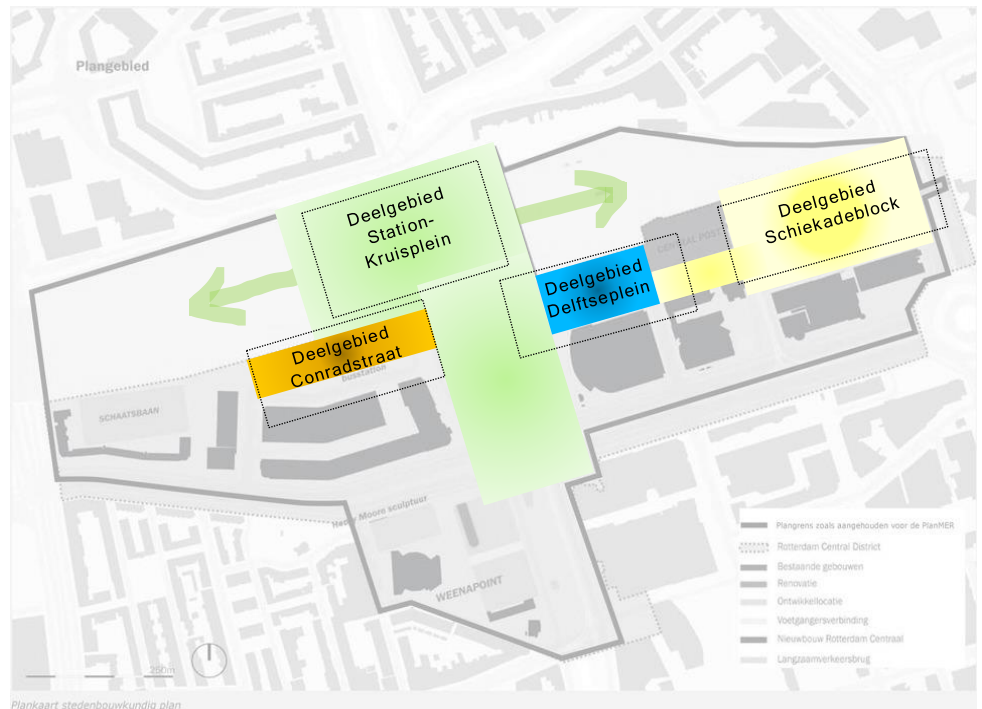
Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen van het stationsgebied in Rotterdam, zullen de volgende elementen aan de orde komen:

- De periode van vaststelling van het masterplan tot oplevering van het sleutelproject, opgedeeld in de eerder geformuleerde fasen van de gebiedsontwikkeling;
- Een reflectie op het sleutelproject vanuit de praktijkinterviews;
- Een confrontatie met het analysemodel waar “samenwerking” en “leiderschap” getoetst worden ten opzichte van de fasen in de gebiedsontwikkeling.

5.5.1. Beschrijving & beschouwing gebiedsontwikkeling

Initiatief en verkenning

Het nieuwe sleutelproject Rotterdam Centraal beslaat een plangebied van circa 20 hectare, waar een programmering van 60.000m² aan kantoren, 1200 woningen en 30.000m² voorzieningen op de planning staat. Van belang is om met het nieuwe station, naast een mobiliteitsknooppunt, een volwaardige entree te realiseren richting het centrum van Rotterdam. Tijdens de planvorming in 2003 is een Rijksbijdrage van €212 miljoen voorzien, waarbij de ministeries van V&W en VROM betrokken zijn. Vergelijkbaar met Den Haag Centraal worden hiervoor de NSP-middelen van het Rijk aangewend.



Planvorming en conditionering

Voorafgaand aan deze planvorming is in 1997 al duidelijk dat het station een sleutelproject zal worden. In 2001 wordt het ontwerp voor Rotterdam Centraal gepresenteerd, waar het zogenoemde ‘champagneglazen’ ontwerp de blikvanger van de gebiedsontwikkeling zal worden. In zijn totaliteit zal het project circa €2 miljard gaan kosten, wat op weerstand stuit in de jaren 2002 en 2003.

In 2003 is het masterplan zoals voorgesteld met de glazen en bijbehorende mobiliteitsknoop tweemaal afgewezen door het Rijk, mede door de hoge kosten van de ontwikkeling. Dit vormt de basis om te stoppen met de voorziende programmering van het gebied, waarna een bid uitgeschreven wordt waarop consortia kunnen intekenen. Hieruit wordt TeamCS geselecteerd (bestaande uit Benthem Crouwel, Meyer & Van Schrooten en West8).

De gemeente geeft over Rotterdam Central District aan dat de risico's simpelweg de groot zijn, waarbij uitgegaan wordt van grote kantoorontwikkelingen en functiemenging als hoger doel is verheven. Dit betekent een zware last voor de gehele infrastructuur investering, wat er uiteindelijk voor zorgt dat een dergelijke ambitie niet meer overeind gehouden kan worden. Het mogelijke voordeel wat ambtelijk en bestuurlijk in de gesprekken naar voren komt is dat na een dergelijke schaal van het “glazen” ontwerp het vervolg automatisch minder grootschalig is, wat kan helpen in de kansen op realisatie.

Voor een nieuw en herijkt plan van in totaal circa €600 miljoen werken de gemeente Rotterdam, Stadsregio Rotterdam, ministerie van V&W, VROM en NS samen. Regievoerder voor het geheel wordt Gemeentewerken Rotterdam, met daarnaast ProRail voor het ‘spoorse’ gedeelte aangewezen.

De ambitie voor het projectgebied (ook wel Rotterdam Central District genoemd), bestaande uit de deelgebieden Conradstraat, Station-Kruisplein, Delftseplein en Schiekadeblock, wordt als volgt verwoord:

- Nieuwbouw/renovatie van het treinstation, dit inclusief een nieuwe stationshal op de locatie Stationsplein met nieuwe ruime onderdoorgang onder de treinsporen;
- Modaliteiten als trams, bussen, Kiss&Ride, fietsenstallingen en taxi's krijgen nieuwe locaties toebedeeld;
- Er vindt gebiedsontwikkeling plaats in de directe omgeving van het station, maar ook in onder andere het deelgebied Schiekade;
- De bestaande autotunnel onder het Weena, wordt vervangen voor een autotunnel in westelijke en oostelijke richting (bestaand alleen westelijk ontsloten) met ondergrondse aansluiting met de Schouwburgpleingarage en een nieuwe garage onder het Kruisplein.

Uitvoeringsovereenkomst Rotterdam Centraal getekend

Gepubliceerd op 04-04-2006 om 00:00

Rotterdam – Op 3 april 2006 is de uitvoeringsovereenkomst getekend voor het project Rotterdam Centraal. Minister Dekker, Directeur Generaal Riedstra en burgemeester Opstelten bekrachtigden deze afspraken met een handtekening. Een belangrijk moment, want hiermee wordt de planfase afgesloten en start de fase van uitvoering. Dit bleek wel uit de 22 dansende bouwvakkers op het Stationsplein die na de ondertekening het proces van deze afspraken op symbolische wijze lieten zien. Ze eindigden met de volgende kreet: "ROTTERDAM CENTRAAL GO!".

Naast de genoemde ambities wordt Rotterdam Centraal vanaf 2007 eveneens onderdeel van de HSL lijn van Amsterdam naar Parijs, een schakel in het lightrailnetwerk RandstadRail en een opwaardering van het netwerk van TramPlus-lijnen. Deze schaalsprong voor het mobiliteitsknooppunt vraagt om een integratie van de vele functies en een investering in kwaliteit en verwerkingscapaciteit (Gemeentewerken Rotterdam, 2005).

Bij de ontwikkeling van het deelgebied Station-Kruisplein is de nieuwbouw van Rotterdam Centraal als OV-terminal losgekoppeld qua planning van de verdere gebiedsontwikkeling. Dit in het kader van de ontwikkeling als sleutelproject. Parallel is het traject gestart voor een stedenbouwkundig plan, wat uit 2005 dateert. Eind 2005 wordt een voorontwerp bestemmingsplan voor het gebied Rotterdam Central District in procedure genomen.

In 2007 wordt een nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen diverse marktpartijen en de gemeente in het gebied opgesteld en de procedure vanaf eind 2005 om tot een bestemmingsplan te komen wordt stilgelegd. Uiteindelijk wordt, mede op basis van nieuwe afspraken met de markt, het stedenbouwkundig plan RCD in 2008 vastgesteld door het college van B&W en behandeld in de gemeenteraad. Hiervoor werkt bureau ds+V samen met Maxwan, waarbij met name in het deelgebied Schiekadeblock aanpassingen gedaan worden.

Programmering van hoogbouw voor dit deelgebied tot 200 meter hoog wordt toegevoegd in het bijgevoegde gebiedsplan, waarin eveneens investeringen in de openbare ruimte aangekondigd worden.

De focus hierbij ligt op een loop- en fietsverbinding richting het naastgelegen Pompenburg gebied.

Op basis van het stedenbouwkundig plan wordt door Maxwan het masterplan Rotterdam Central District uitgewerkt. Hierin is de programmering van hoofdzakelijk het Schiekadeblock verder geconcretiseerd.

In februari 2009 wordt de zogenoemde Vereniging RCD (Vereniging Rotterdam Central District) opgericht. Dit betekent een bevestiging van de samenwerking die de gemeente en ontwikkelaars/eigenaars onderhouden. Hierin nemen onder andere Mangrove, CBRE Global Investors, Maarsen groep, Groot Handelsgebouw en de gemeente Rotterdam zitting. Vanuit de afdeling Stadsontwikkeling nemen twee ambtenaren deel aan de RCD board. Hoofdzakelijk is het doel om gezamenlijke marketing en promotie van RCD in gang te zetten.

De geplande ontwikkeling van het Schieblock komt tot stilstand als in april 2010 er kritiek is op zowel het gebiedsplan en masterplan voor het RCD. Intussen is de economische crisis zichtbaar in de gebiedsontwikkeling, waarbij voornamelijk wordt gezegd dat de stedelijke realiteit van oplopende leegstand en het ontbreken van een ontwikkelstrategie debet zijn aan het vastlopen van de ontwikkelingen. Op basis hiervan is door LSI (verhuurder gebouw Schieblock) een herontwikkeling van het bestaande gebouw aangekondigd, in samenwerking met CODUM en ZUS als ontwikkelaars.

Ambtelijk wordt door de gemeente genoemd dat een gemeenschappelijke visie voor de gebiedsontwikkeling van het RCD noodzaak is, waarbij het oprichten van de vereniging van levensbelang is om de gebiedsontwikkeling te laten slagen. Er worden in deze publiek-private samenwerking geen financiële afspraken vastgelegd, maar er is doelbewust ingezet op het smeden van een vertrouwensband.



“Zet voor- en tegenstanders aan tafel met een tegengesteld belang, dat kweekt vertrouwen”
(Anoniem)

Voor het deelgebied Delftseplein wordt in eerste plannen vanuit de structuurvisie rekening gehouden met een programmering van 60.000m², waarvan 53.400m² kantoren en 6.600m² verdere voorzieningen. Hierbij heeft de gemeente Rotterdam de wens uitgesproken om planologisch ruimte te reserveren voor hoogwaardige kantorenontwikkeling, juist om aan succesvolle acquisitie te kunnen doen. Bij de grondopbrengsten uit de gronduitgifte op zowel de gemeentelijke locaties van zowel Delftseplein en Conradstraat ligt het zwaartepunt van de grondexploitatie. Hiervoor is een residuele grondwaarde opgenomen in de grondexploitatie. Voor zowel het deelgebied Delftseplein alsook deelgebied Conradstraat geldt dat het beeldkwaliteitsplan RCD opgesteld is, zodoende eisen te stellen aan het de realiseren kwaliteitsniveau.

Voor het Delftseplein geldt dat de gemeente stuurt op het ontwikkelen van een stadstraat, waar de openbare ruimte en de plinten van het te ontwikkelen vastgoed zorgen voor functiemenging en levendigheid. In 2011 wordt een herziening van de Rotterdamse Hoogbouwvisie geïntroduceerd, waar de theoretische hoogte van 200 meter voor vastgoed in de deelgebieden Conradstraat en Delftseplein wordt vastgelegd. In de praktijk betekent dit overigens een lagere hoogte vanwege beperkingen door wind en bezonning.

Betreffende het hele gebied van RCD wordt door zowel de ambtelijk- alsook bestuurlijke toenmalige leiding benoemd dat in de fase van de planvorming continue belang is gehecht aan het aan tafel blijven zitten met elkaar, juist omdat een grootschalige infrastructuuroplossing geïntroduceerd werd in het gebied. Dit dient aangesloten te worden op soms ronduit onrealistische plannen van initiatiefnemers, zo benoemt de voormalig programmamanager. Juist door onderling de verwachtingen te managen in de planvorming, worden verrassingen voorkomen in de verschillende deelgebieden en kunnen publieke investeringen het platform bieden waarop private investeerders zich kunnen richten.

Uitwerking en projectontwikkeling

Voor de start van de bouwphase van het deelgebied Station- en Kruisplein in 2009 worden door ProRail en de gemeente een tweetal gedelegeerde opdrachtgevers aangesteld, zodoende de aannemers in het gebied aan te sturen. De complexiteit hierin is onder andere dat NS als opdrachtgever verantwoording draagt voor de commercie alsook de kantoren realisatie in het station.

In 2008 begint een tijdelijke ontwikkeling in het deelgebied Schiekadeblock, waarin creatieve ondernemers de ruimte krijgen door middel van het huren van bedrijfsruimtes in het gebied. In het vierde kwartaal van 2011 besluit ZUS architecten om in het deelgebied Schiekadeblock een verbinding te maken middels een overbrugging richting omliggende deelgebieden. Dit initiatief wordt gerealiseerd middels crowdfunding, waarna ZUS verdere initiatieven lanceert zoals de aanleg van een daktuin, een park en hostel. Voor het eerder vastgestelde programma voor het deelgebied Schiekadeblock wordt in september 2013 door wethouder Karakus bekend gemaakt dat een afschaling van eerdere ambities noodzakelijk is. Dit betekent een bijstelling van 240.000 naar 154.000m² bvo.

In de structuurvisie voor het RCD is voor de deelgebieden Conradstraat en Delftseplein een programmering van respectievelijk 60.000m² en 45.000m² bvo opgenomen. De gemeente concludeert dat in het beginsel van de planvorming nog uitgegaan werd van kantoren en voorzieningen. Voortschrijdend inzicht betekent dat de functie wonen mogelijk blijkt en wordt toegevoegd aan de mogelijkheden van programmering. Verder wordt de parkeernorm voor de beide deelgebieden naar beneden is bijgesteld, waar de nabijheid van een nieuw Rotterdam Centraal de reden is om met minder parkeren te rekenen per wooneenheid.

Ambtelijk komt naar voren dat er op programmaniveau van het RCD professioneel tegenspel wordt geboden richting de bestuurders en topmanagers van de gemeente op dat moment. De inzet voor het Schieblok waren gemeentelijk in eerste instantie hoog, met volledige nieuwbouw in de vorm van hoogbouw. Ambtelijk in het gebied is duidelijk tegenspel geboden door hiervan de grote risico's te benoemen, juist omdat in deze fase geen zicht was op afname van dit vastgoed. Hiervoor is ambtelijk en bestuurlijk een professionele omgeving nodig waar de feiten op tafel kunnen komen, waardoor vanuit beide perspectieven een keuze gemaakt wordt die goed is voor de ontwikkeling van het gebied.

Daarbij zijn de beide verantwoordelijk wethouders, Hamit Karakus en daarna Jeannette Baljeu, het gebied gaan dragen vanuit hun portefeuilles. Ambtelijk wordt hierover aangegeven dat een samenwerking met bestuurders die begaan zijn met de ontwikkeling cruciaal is voor voortgang in de gebiedsontwikkeling. Een ander voorbeeld hiervan is dat ambtelijk geadviseerd wordt om de samenwerking te zoeken met de beleggers die in het gebied actief zijn. Bestuurlijk is dit verder ondersteund, wat resulteert in inzet richting

de beleggers (actief vanuit o.a. Frankfurt en München) om de ambitie en inzet betreft RCD steviger neer te zetten.

Waar dit beperkt lukt door eigen investeringsagenda's van de private partijen, is de inzet om deze stappen te zetten tekenend voor de ambitie en het brede bestuurlijke perspectief richting RCD.

Vastgoedontwikkeling en bouw

Voor het deelgebied Station(-splein) en Kruisplein wordt begin 2008 gestart met de sloop van de oude stationshal. Dit betekent voor de OV-terminal dat reizigers uit moeten wijken naar een tijdelijk noodgebouw. In het derde kwartaal van 2009 wordt de nieuwbouw van het station in het deelgebied Stations-en Kruisplein gestart, waarbij de RandstadRail al ondergronds worden gebracht en de werkzaamheden richting oplevering van het metrostation eveneens plaatsvinden. Voor wat betreft de metrohal is de opdrachtgever de RET, met name ook vanwege de context van de RandstadRail voltooiing waaraan de metrohal een bijdrage levert. Bouwer Mobilis is gecontracteerd om de sporen en bijbehorende spoor gerelateerde voorzieningen aan te passen, waarbij een nieuwe station passage gerealiseerd wordt als voetgangersverbinding tussen perrons, hallen en het maaiveld. Verder onderdeel van dit deelgebied is het realiseren van twee nieuwe stationshallen, zijnde de Zuid- en Noordhal. Daarnaast wordt een zogenoemde nieuwe spooroverkapping gebouwd.

In 2009 start de bouw van de parkeergarage onder het Kruisplein, waar ondergronds een koppeling wordt gemaakt met de Weenatunnel. Dit betekent dat de openbare ruimte op zowel het Stationsplein alsook het Kruisplein wordt vrijgespeeld, wat ruimte biedt aan een wandelboulevard richting de binnenstad. De bouw wordt gefinancierd door de gemeente Rotterdam, waarbij de totale kosten geraamd worden op circa €120-130 miljoen.

In het najaar van 2010 wordt de RandstadRail opgeleverd, die een ondergrondse aanlandingsplaats krijgt op Rotterdam Centraal. De transformatie naar een volwaardig fijnmazige lijn tussen Den Haag en Rotterdam Centraal is voltooid, waaraan sinds 2003 is gebouwd. De RandstadRail zal ondergronds een overstap bieden voor metrolijn D.

In het deelgebied Schiekadeblock wordt in 2012 de Luchtsingel gerealiseerd, waarbij de verbinding tussen het Schiekadeblock en andere gebieden (zoals Pompenburg) definitief wordt gelegd voor voetganger en fietser. De gemeente Rotterdam maakt in maart 2012 bekend dat het initiatief wat inmiddels Luchtsingel heet winnaar is van het Rotterdamse Stadsinitiatief.

In de gesprekken wordt aangegeven dat er expliciet is gestuurd op het structureren van de keuzes rondom de infrastructuur en de gebiedsontwikkeling in brede zin. Dit betekent dat een specifieke keuze in het deelgebied station, die optimaal zal functioneren voor de vervoerswaarden, niet automatisch de juiste keuze blijkt te zijn voor een optimale integratie binnen het stedelijke weefsel.

Hierop is expliciet ambtelijk bijgestuurd waar dit nodig is, ook vanwege het soms botsen vanuit de technische- ten overstaande van de stedenbouwkundige wereld. Het huidige station, met daarin de modaliteiten en de programmering, betekent stevige sturing op resultaat en synergie tussen technische oplossingen en een zichtbare eenheid in de deelprojecten.

Vastgoedexploitatie en beheer openbare ruimte

Na de start van de sloop in 2008 van de oude OV-terminal wordt in maart 2014 het nieuwe Rotterdam Centraal geopend. Hierbij zijn diverse onderdelen van het stationsgebied onder handen genomen, met name de overkapping, stationshal, metrostation, ondergrondse fietsenstalling, kruispleinparkeergarage, Weenatunnel en een nieuwe inrichting van de openbare ruimte.

“De uitdaging die we zijn aangegaan is om met het budget voor een Tiny house te voldoen aan de wensen voor een riant villa” (Anoniem)

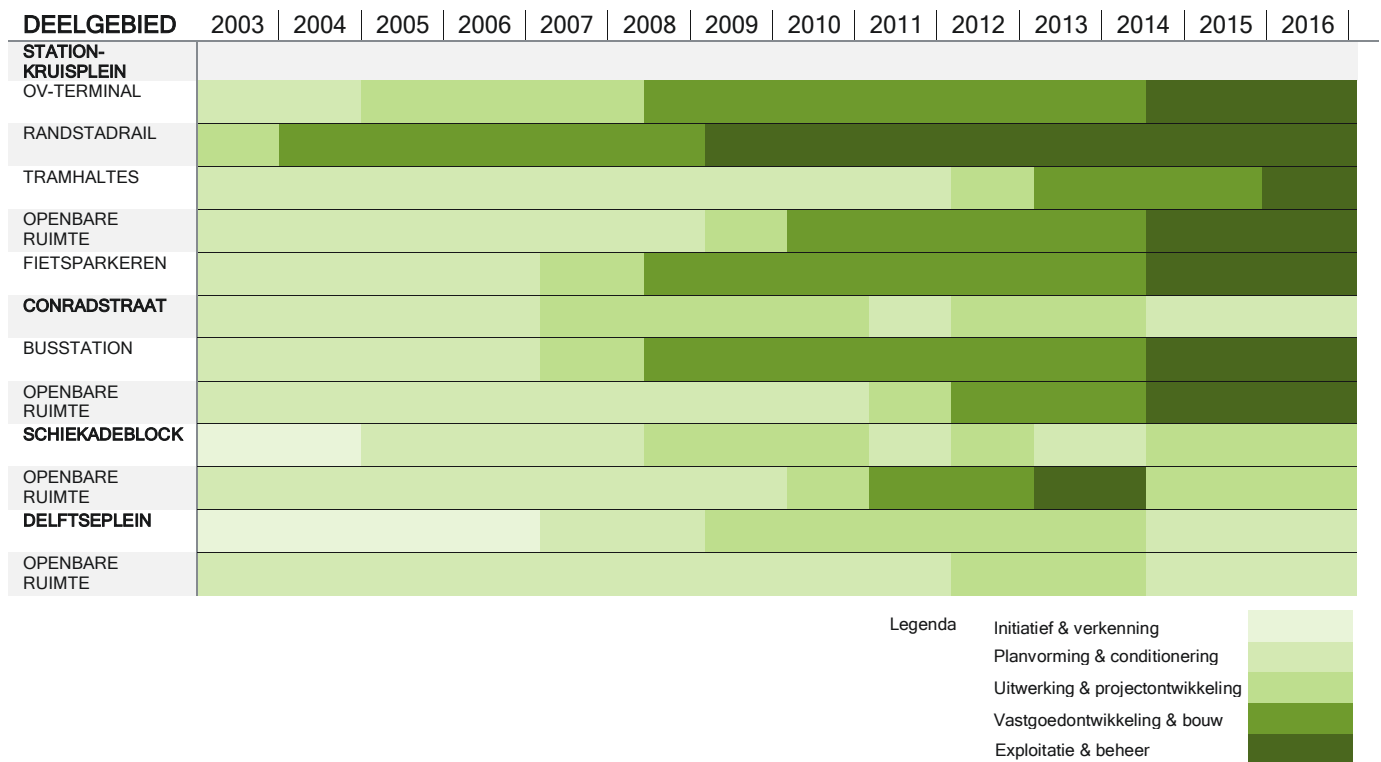
Daarbij is gekozen voor een samenwerkingsovereenkomst tussen de NS en de gemeente Rotterdam, specifiek op onderhoud, veiligheid en verbetering van de openbare ruimte. Deze overeenkomst vloeit voort uit de eerdere overeenkomst die NS en gemeente sloten voor inrichting van zowel de openbare ruimte in de stationshal alsook in de buitenruimte op het stationsplein. Hierin is op ambtelijk niveau gestuurd op gezamenlijke betaalbaarheid van het beheer het onderhoud.

In de gesprekken wordt aangegeven dat er in Rotterdam in beginsel al is gekozen voor een gezamenlijke visie op materiaalgebruik, kwaliteitskenmerken en onderhouds- en beheerkosten. Hierbij is het volgens van cruciaal belang dat hierop ambtelijk leiderschap wordt getoond.

De ruimte die een architect krijgt in het voorgenomen ontwerp is eveneens van groot belang in de uiteindelijke complexiteit van de exploitatie. De exploitatie van Rotterdam Centraal betekent het langjarig maken van afspraken tussen gemeente en spoor/vervoerderspartijen, waar over het eigenbelang heen gestapt is om materiaalgebruik, gewenste design en stedelijke uitstraling mogelijk te maken.

5.5.2. Tijdslijn Rotterdam Central District

In de onderstaande tijdslijn worden de verschillende deelgebieden gevisualiseerd naar fasen van de gebiedsontwikkeling, waarbij een beeld ontstaat welke elementen van de deelgebieden daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit betekent dat in de fasen van de gebiedsontwikkeling is overgegaan op exploitatie van het vastgoed dan wel terminal en het beheer van de openbare ruimte.





5.6. Analyse

Voor een analyse van Rotterdam Central District worden per fase van de gebiedsontwikkeling samenwerking en leiderschap gewaardeerd. Dit vraagt een duiding vanuit de twee modellen zoals deze in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd. De eerste stap is bij elke fase om vanuit de onderstaande tabel een waardering te geven op samenwerking. De tweede stap vertaalt zich in het invullen van het elementenmodel om de mate van leiderschap op ambtelijk en bestuurlijk niveau te kunnen duiden.

5.6.1. Initiatief en verkenning

In de eerste fase van de gebiedsontwikkeling van Rotterdam Centraal rond 2001 is er sprake van een eerste plan waarin de gehele ontwikkeling is gehangen aan significante programmering en een architectonische highlight. Dit plan van ruim €2 miljard haalt het niet vanwege politieke druk en forse risico's die de samenhang tussen het programma en bijbehorende investeringen in het OV met zich meebrengt. Hierbij speelt de lokale politiek met name een sleutelrol in het blokkeren van het plan. Daarnaast komt vanuit de nationale arena het signaal dat de risico's in de bedachte programmering en functiemenging niet kunnen rekenen op de benodigde gelden vanuit de betrokken ministeries V&W en VROM.

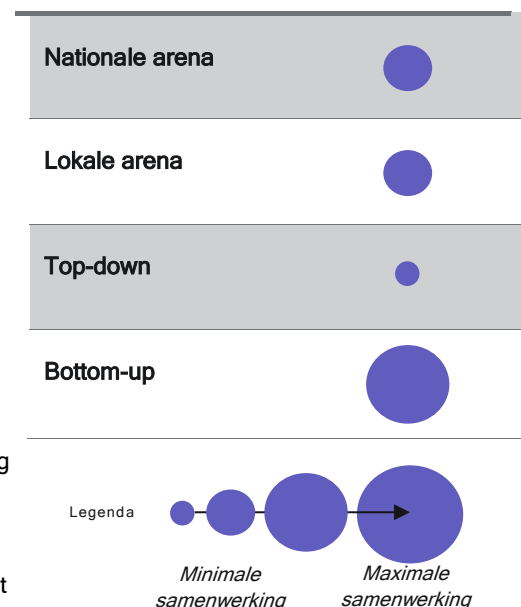
(Naar de woorden van de staatssecretaris: *“aantrekkelijk en spectaculair, maar te kostbaar in relatie tot de beschikbare middelen”*.) Een alternatief ambitieus plan wordt met rijksfinanciering voorzien, waarover in de nationale arena een besluit wordt genomen. Dit betekent 50% rijksbijdrage voor het sleutelproject, waar in de nationale arena meespeelt dat Rotterdam Centraal een HSL station dient te worden, met daarbij koppelkansen met metrolijn E en de RandstadRail. In de nationale arena worden hiervoor de contouren neergezet, evenals de financiële bijdrage van het Rijk. In de lokale arena wordt in eerste instantie een grootse ambitie neergezet met een risicovol “champagneglazen” ontwerp, zoals dit ambtelijk in het interview wordt geduid (verwijzend naar het design van het plan). Na politieke debatten en een uiteindelijke motie van de partij LPF wordt daarop een nieuw plan in de lokale arena ontwikkeld, waarin meer realisme gepredikt wordt. Dit plan vormt met een voorlopig totaal van circa €600 miljoen een nieuwe propositie die nog steeds gedeeltelijk ongedekt is in de verkenningsfase. Voor de deelgebieden Conradstraat en Delftseplein zijn eveneens functies voorzien die gekoppeld zijn aan de vernieuwing van het station, waardoor deze gebieden integraal in de lokale arena worden benoemd binnen de vernieuwingsagenda.

Voor het deelgebied Schiekade ligt dit anders, aangezien hier een fors aandeel aan nieuwe hoogbouw/vastgoed is geprogrammeerd. In de eerste fase van de gebiedsontwikkeling in dit deelgebied speelt in de lokale arena met name dat de ontwikkelaar LSI zich inkoopt in het gebied, zodoende positie te hebben in de ambities die de gemeente zich als doel heeft gesteld in haar Masterplan RCD.

In deze fase van de gebiedsontwikkeling is er sprake van een top-down samenwerking wanneer het gaat over de rijksbijdrage die een grote rol spelen op de begroting van het sleutelproject. De mogelijke risico's en randvoorwaarden vanwege de HSL ontwikkelingen betekenen een rijksbelang voor een grootschalige ontwikkeling. Top-down sturing op het bijbehorende programma en de kosten vinden in deze fase ruimschoots plaats. Daarbij wordt top-down in alliantievorm samengewerkt in deze fase, waarbij de eerste contouren van het de nu bekende MIRT systematiek worden toegepast vanuit Rijksweg. Dat er niet meer nadruk op top-down sturing ligt is eveneens te danken aan het nog niet lang geleden opgesplitste NS en ProRail, wat een complexe opgave als Rotterdam Centraal des te meer een lakmoesproef maakt (zoals dit in de interviews wordt genoemd door de destijds betrokken partijen).

Bottom-up wordt gewerkt door de gemeente Rotterdam aan de contouren van een nieuw gebied, wat vertaald wordt in het Stedenbouwkundig Plan Rotterdam Central District in 2007. Daarin wordt vanuit de gemeente de gebiedsontwikkeling met zijn contouren vastgesteld, wat eveneens het sleutelproject behelst. Hierin wordt eveneens een voorschot genomen op ontwikkelingen en bestemmingsplanwijzigingen betreffende de Schiekade, Weenapoint en het verdere RCD (zoals Delftseplein en Conradstraat).

Fase 1 Initiatief & verkenning

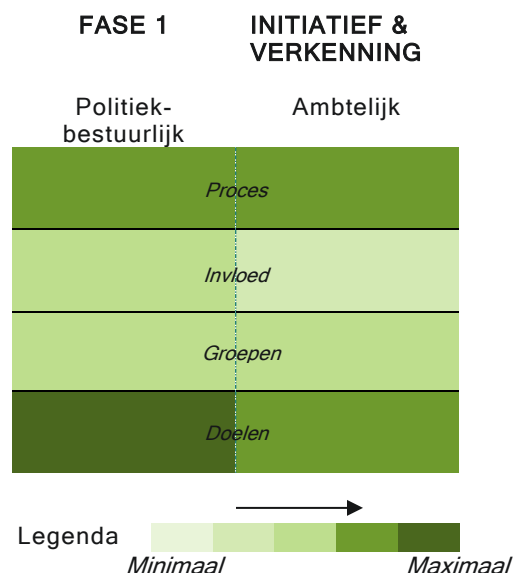




Wat terugkomt in de ambtelijke interviews voor het RCD is het punt dat in de structuurvisie een voorschot wordt gedaan voor een samenwerking richting de relevante gebiedspartijen, waarbij de nadruk met name op de werkgelegenheid is gericht. Dit is ook terug te zien in de teksten van de structuurvisie, waar gesproken wordt over het realiseren van “15.000 nieuw hoogwaardige arbeidsplaatsen in aantrekkelijke kantoren en andere voorzieningen, gericht op de nationale- en internationale markt”. De gemeente spreekt hier in de volgorde mobiliteit, economie en daarna wonen over de ontwikkeling van het gebied. Op deze wijze wordt de schaa sprong van het openbaar vervoer, zoals die in het sleutelproject voorzien is, duidelijk gemaakt.

Binnen de eerste fase in de gebiedsontwikkeling wordt politiek-bestuurlijk boven het gemiddelde gescoord op het element *proces*.

Dit inhoudende dat in de vroege verkenningfase bestuurlijk de ambities tomeloos blijken te zijn, gezien de visie voor een nieuw Rotterdam Centraal en bijbehorend gebied. Nadat binnen de verschillende arena's (zowel landelijk dan wel plaatselijk) duidelijk wordt dat een dergelijke ambitie niet financieel haalbaar blijkt te zijn wordt doorgeschakeld naar een volgend plan. In dit onderzoek staan we verder niet stil bij deze discussie, maar in de interviews wordt zowel bestuurlijk als ambtelijk aangegeven dat hoofdzakelijk de risico's van de verwikkeling tussen programma (kantoren en woningbouw) met de infrastructuur ingrepen te groot blijken te zijn, met name ten opzichte van de bijbehorende financiële draagkracht van de (semi) overheidspartijen. In het plan en structuurvisie die daarop volgen wordt een plan uitgewerkt waarin de realisatie van een icoon behouden blijft, met een waarde van de verbinding richting de stad daarin verwerkt. De strategie om de iconische waarde van het sleutelproject te behouden in de “uitgeklede” variant richting het Rijk, met daarin de integratie met fiets, tram, bus, metro en auto daarin meegenomen resulteert in een waardering van bovengemiddeld leiderschap in het proces. Daarbij is het van belang te noemen dat de gemeente Rotterdam een significante cofinanciering beschikbaar stelt, zodoende duidelijk te maken als stad volledig achter deze ontwikkeling te staan. Vanuit NS en ProRail wordt in de interviews aangegeven dat dit er mede voor zorgt dat gezamenlijk draagvlak wordt gecreëerd, na de moeizame eerste stappen die zijn gezet in de eerste fase van de verkenning.



Voor het *proces* element wordt ambtelijk eveneens een boven gemiddelde waardering gegeven in het model. Dit vertaalt zich door het in beginsel al meenemen van de ontwikkelgebieden en gesprekken die worden aangegaan met de private partijen van het gebied. De uitgangspunten van de gemeente zijn nog zacht maar divergerend, met nadruk op de processtappen richting het potentieel van de ontwikkelplots in het gebied RCD. De gemeente geeft aan dat botsende gesprekken zijn gevoerd (over langere tijd in de verkenningfase), waarbij vertrouwen ook moet groeien. Daarbij zijn uithoudingsvermogen en wederzijdse professionaliteit de sleutels komt naar voren.

Een gemeenschappelijk aandeel waar de gemeente Rotterdam de marktpartijen toe oproept is onrealistisch qua financiële risicobeheersing. Het vernieuwde plan Voor Rotterdam Central District met scheidingen tussen rol en verantwoordelijkheden, met bijkomende vertaling naar gevraagde vastgoedontwikkeling en kwaliteitsimpulsen, betekent op ambtelijk niveau een basis om samenwerkingen op te starten. Daarbij wordt in de structuurvisie in de breedte een kapstok opgebouwd om zowel bottom-up (richting Rijk en markt) dan wel top-down (Rijk naar gemeente) samenwerkingen te starten.

Het tweede element *Invloed* wordt bestuurlijk gemiddeld gewaardeerd. Dit met name door de risico's die zijn genomen in de verkenningfase, waarbij zich een plan manifesteerde dat financieel en politiek een hete aardappel blijkt te zijn. In de interviews komt ambtelijk en bestuurlijk niet naar voren dat de visie van de “champagneglazen” voor €2 miljard geen strategische keuze is voor de vlucht naar voren om partijen aan tafel te krijgen. Wel schetst men een hernieuwde minder grootschalige visie in 2003, waarbij het Rijk toezegt dat Rotterdam Centraal een nationaal sleutelproject betreft. Dit is de eerste slag als het gaat om invloed op bestuurlijk niveau. De tweede slag is dat de hernieuwde visie op bestuurlijk niveau wordt geïnitieerd door de ministeries van V&W, VROM, de Stadsregio Rotterdam, de NS en de gemeente Rotterdam.

Op ambtelijk niveau wordt het element *invloed* lager dan gemiddeld beoordeeld. In de verkenningfase wordt gewerkt aan de contouren van het gebied in het Masterplan van 2001, met daaropvolgend in 2003 een initiatief tot een kleinschaligere ontwikkeling van Rotterdam Centraal. Ambtelijk wordt gewerkt aan een stedenbouwkundig plan voor het RCD wat in 2005 het licht ziet. De financiële risico's van het originele plan



en ruimte die aan de architect Will Alsop in eerste instantie is geboden/opdracht die is gegeven betekent een lagere score op leiderschap als het gaat om invloed (anders dan negatief). Het schermen met grootschalige programmering en bijbehorende risico's van integratie in het gebied met een gebrek aan een verdienmodel voor de overheidspartijen (zoals bureau Spoorbouwmeester dit noemt in het interview) betekent het nemen van grote risico's. De samenwerking die zich ontvouwt in 2003 door een kleiner geïnitieerd programma en een breder gevormd blok van (semi-)overheidspartijen zorgt ervoor dat er geen minimale score ontstaat. Aanvullend hierop zorgen de grootschalige ambities ervoor dat in het Schiekadeblock marktpartijen zich strategisch inkopen, zonder daarbij een ambtelijk sterke samenwerking om een daadwerkelijke integrale gebiedsontwikkeling op te starten.

Het derde element *groepen* wordt gemiddeld op bestuurlijk niveau gescoord. In de vroege verkenningfase rond 2001 worden stakeholders beperkt betrokken, waardoor partijen als NS, ProRail, ministeries en eveneens de markt geen mede initiatiefnemer zijn van het plan wat dan voorligt. De politiek-bestuurlijke & financiële risico's komen daarvoor volledig op het conto van de gemeente Rotterdam, wat zich manifesteert in de discussie of een dergelijke ingreep in het gebied haalbaar is. In het daaropvolgende plan (zoals in de alinea's hierboven is beschreven) hebben relevante groepen binnen de gebiedsontwikkeling een andere rol, waarmee commitment van de partijen wordt gegeven aan mogelijke nieuwbouw.

De ambtelijke zijde van het element *groepen* wordt gelijkwaardig ten opzichte van de bestuurlijke component op gemiddeld gescoord. Het hernieuwde plan betekent een hernieuwde ambtelijke relatie met de gecommitteerde partijen voor het deelgebied station, waarbij de dekking voor dit plan nog deels gevonden moet worden. Toch wordt al een voorbehoud gemaakt richting de andere partijen dat ambtelijk zicht is op financiering (perspectief uit het interview), waar in de volgende fase bestuurlijk hierover een voorstel richting de raad zal gaan over de Rotterdamse bijdrage. Voor de deelgebieden Schiekade en Delftseplein wordt door vastgoedontwikkelaar panden aangekocht, zodoende zich een strategische positie toe te eigenen. Ambtelijke sturing op dit gebied door intensieve samenwerking met dergelijke stakeholders te zoeken komt rond de totstandkoming van de structuurvisie tot stand, maar op over het algemeen informele wijze.

Het laatste element voor deze fase betreft de *doelen*, waarop bestuurlijk in de hoogste categorie wordt gescoord. Dit is met name het geval vanwege de eerste stap in deze fase waarin het grootschalige plan politiek en financieel sneuvelt, waarna functiemenging in beperkte mate terugkomt en minder intervenueert in de rollen en verantwoordelijkheden van partijen. Ondanks de niet succesvolle aanloop richting het sleutelproject en visie op ontwikkeling van het gehele RCD, is er bestuurlijk draagvlak behouden om voor het station toch (gekoppeld aan de Rijksambitie voor de HSL-Zuid langs de grote stations in de Randstad) voor volledige nieuwbouw te gaan. Daarbij wordt de visie om als stad deze ontwikkeling aan te wijzen als opvolger van de bouw van de Erasmusbrug als icoon. Voor de gestelde doelen is cruciaal dat geen harde scheidslijn qua gemeentelijke investeringen wordt neergezet in de visie, die bestuurlijk wordt gedekt.

Ten slotte worden de *doelen* in het model ambtelijk bovengemiddeld gewaardeerd. Dit afgaande op de ambtelijke uitvoeringsmogelijkheden voor het sleutelproject Rotterdam Centraal, die zich hebben laten optekenen in de structuurvisie als opmaat naar vervolgspraken en de volgende fase van de gebiedsontwikkeling en het sleutelproject. In de visie wordt de basis gelegd om intentie-, samenwerkings-, en uitvoeringsovereenkomsten te kunnen sluiten. Daarbij wordt concreet gecommuniceerd richting marktpartijen dat eventuele plannen stilgelegd dienen te worden, in afwachting van de randvoorwaarden die de gemeente zal gaan stellen in het gebied tijdens de planvoorbereiding. Benoemd wordt in de interviews dat in deze fase hierop wordt gestuurd, maar dat dit de druk en verantwoordelijkheid op de gemeentelijke organisatie toe doet nemen om voortgang te laten zien en resultaat te boeken.

5.6.2. Planvorming & conditionering

Op basis van de visievorming voor het sleutelproject Rotterdam Centraal, met daarbij de gehele gebiedsontwikkeling worden in de nationale arena de voorgestelde ambities en risico's afgewogen en afgewezen. Ook in de lijn van de hoogte van de bijdragen bij andere voorgenomen nieuwe sleutelprojecten, met daarbij de rol en verantwoordelijkheid van het Rijk wordt een lagere bijdrage voorzien. De contouren van een bijdrage aan Rotterdam Centraal worden in de nationale arena vastgelegd, door een besluit om bij te dragen. Gelieerd hieraan zijn de nationale belangen voor investeringen in de HSL lijn van Amsterdam naar Antwerpen, waar Rotterdam Centraal een sleutelrol in speelt. Daarnaast zijn zowel trein- alsook metro niet meer gedimensioneerd op de al bestaande reizigersstromen. Vanuit het Rijk wordt aangestuurd op een geoptimaliseerd masterplan, met daarin meer nadruk op de oriëntatie tussen knooppunt en stad.

De intermediaire arena is eveneens betrokken bij de hernieuwde plannen voor het sleutelproject en de gebiedsontwikkeling, waar de Stadsregio Rotterdam €100 miljoen bijdraagt in taakstellende budget wat



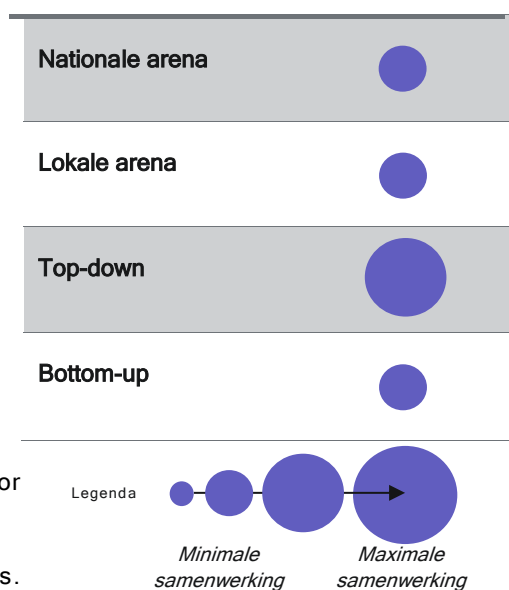
wordt genoemd in de rapportages van het Rijk. Ook de regio, gezien als de agglomeratie Rotterdam, zie de meerwaarde van de integratie en schaa sprong van de modaliteiten op Rotterdam Centraal. In de lokale arena wordt in deze fase naar de samenwerking gezocht die uitgaat van de wederzijdse belangen bij de investeringen voor Rotterdam Centraal als sleutelproject, geplaatst in de ambities die gelden voor de gehele gebiedsontwikkeling van RCD. Een optimalisatie van het veel besproken eerste plan voor het gebied betekent een aanscherping van de ambities, waarbij de belangen en verantwoordelijkheden van andere partners in meerdere mate worden meegenomen. Dit zorgt ervoor dat een breder gedragen verhaal ontstaat tijdens de planvorming, met daarbij zicht op cofinanciering. Daarnaast speelt in deze fase dat in de lokale samenwerking gekozen wordt om de nieuwbouw van het sleutelproject planologisch wordt losgeknipt van de verdere gebiedsontwikkeling van RCD. Verder komt samenwerking in de lokale arena tot stand door het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de marktpartijen en de gemeente. Daarnaast wordt een nieuw stedenbouwkundig plan gemaakt voor met name de aangepaste planvorming voor het Schiekadeblock.

In deze tweede fase van de gebiedsontwikkeling wordt middels een forse top-down samenwerking de contouren neergezet, waarin het Rijk aangeeft onder welke voorwaarden zij akkoord gaat met inhoudelijke- en financiële deelname aan het sleutelproject en daarmee voor een groot gedeelte in het RCD. Voor een cofinanciering van ruim €200 miljoen vanuit het Rijk wordt top-down gestuurd, waarbij in de conditionering de Rijksbouwmeester Jo Coenen voorzitter is van de commissie voor een architectenselectie. Top-down wordt in de planvorming samengewerkt middels een bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeente om keuzes te maken om richting fase drie van de gebiedsontwikkeling te kunnen gaan.

De bottom-up samenwerking is eveneens groot in deze fase van de gebiedsontwikkeling. Betreffende het sleutelproject wordt hier vanuit de gemeente een programmering neergezet die meer past bij het functioneren als een stedelijk entreegebied, met daarin opgaven die ook de plotontwikkelingen betreffen in de omgeving van het station. Voor het deelgebied Schiekade en Delftseplein en bijbehorende vastgoed ontwikkeling betekent deze fase een langdurige samenwerking tussen de gemeente en (potentiële) ontwikkelaars. In de interviews wordt ambtelijk gezegd dat een samenwerkingsovereenkomst tussen de marktpartijen en de gemeente, met daarna (in 2009) een stap naar het oprichten van een vereniging helpt het gezamenlijke belang vast te houden.

Het eerste element op politiek-bestuurlijk niveau wordt gekenmerkt door een bovengemiddelde score op leiderschap in het *proces*. In de planvorming komt tot uitdrukking dat er bestuurlijk draagvlak blijft voor de plannen omtrent Rotterdam Centraal, ook bij een afzwakking van de plannen zoals deze eerst voor hebben gelegen in de B&W en gemeenteraad. Daarbij wordt (al dan niet op aanwijzen van het Rijk) een geoptimaliseerd masterplan vastgesteld, met daarin bestuurlijk de initiatiefnemers voor het sleutelproject aan boord als initiatiefnemer (en gedeeltelijk ook medefinancierder). Dit geldt in de planvorming dat bestuurlijk ambitieuze plannen nastreeft, zoals ook in de interviews naar voren komt. Hierbij geldt dat politiek gezien risico's zijn genomen ten behoeve van het gebied, wat in het proces wordt gefaciliteerd.

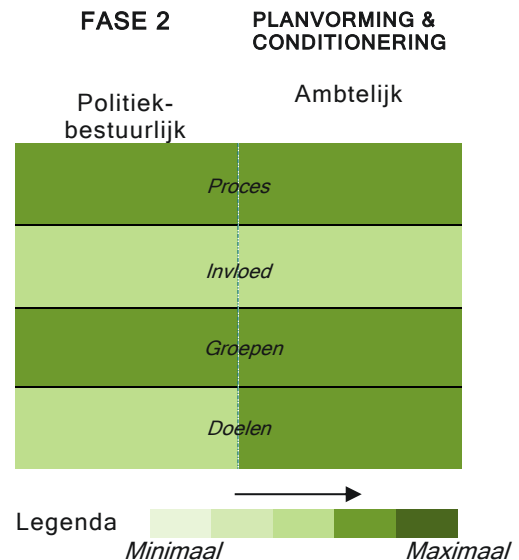
Fase 2 Planvorming & Conditionering





Voor het ambtelijk leiderschap binnen het element *proces* wordt eveneens het op een na hoogste niveau gescoord. Dit leiderschap is te relateren aan het voordeel in deze dat veel bediscussieerd eerste masterplan het ligt heeft gezien, waardoor partijen in het proces gebrand zijn om een ambitieus plan te maken waar minder financiële risico's in terug komen. Het hernieuwde plan voor deelgebied station en kruisplein behoudt de grootschalige ingrepen die nodig zijn voor alle modaliteiten in het gebied.

Daarin wordt in de planvorming een voorschot genomen op de eisen die gesteld zullen worden aan het nieuw te ontwikkelen vastgoed in de gebiedsontwikkeling RCD. Daarmee in de hand wordt ook het contact onderhouden met de ontwikkelaars en verdere marktpartijen (ten opzichte van deelgebieden Weena point, Schiekade en Delftseplein). Voor de deelgebieden worden in de structuurvisie, gebiedsplan en hoogbouwvisie contouren vastgelegd waar de plannen aan dienen te voldoen. In de gesprekken wordt aangegeven dat het oprichten van de vereniging RCD cruciaal is gebleken voor het vertrouwen in elkaar en te gezamenlijk te zetten stappen voor de gehele gebiedsontwikkeling.



Betreffende het tweede element *invloed* wordt op bestuurlijk niveau een gemiddelde score opgetekend. Voor het sleutelproject is bestuurlijk leiderschap te onderscheiden als het gaat om het toekennen van Rijks- en regiogelden voor de nieuwbouw van Rotterdam Centraal, inclusief investeringen in alle modaliteiten. Al in de planvorming geldt dit in mindere mate voor de andere deelgebieden, met name de deelgebieden Schiekade en Delftseplein. De ambities voor deze deelgebieden worden voortdurend uitgesproken en vastgehouden, waarbij ook in de gesprekken naar voren komt dat bestuurlijke draagkracht niet ontbreekt. Evengoed is het een feit dat in beginsel de samenwerking wordt opgestart en bestuurlijk wordt gestut, maar daadwerkelijke doorvertaling naar een vervolg komt moeizaam tot stand.

Dit tweede element *invloed* krijgt voor ambtelijk leiderschap eveneens een gemiddelde waardering. Op ambtelijk niveau wordt ingezet op uitvoerbaarheid en draagvlak richting zowel de verantwoordelijk bestuurders, maar ook de ontwikkelaars dan wel eigenaren in het gebied. Daarbij wordt regelmatig professioneel tegendruk geboden richting de bestuurlijke druk om ambities verder op te schroeven. Het ambtelijk leiderschap is in deze fase op het gebied van invloed richting de bestuurders bovengemiddeld aanwezig, maar er is een beperkte rol weggelegd in deze invloed richting de stakeholders in de deelgebieden Delftseplein en Schiekade. Wat betreft het deelgebied station en Conradstraat komt de gemiddelde score eveneens naar voren, juist de beperkingen in de ambities die vanuit het Rijk naar voren komen.

Op het derde element *groepen* wordt een hoger dan gemiddelde score gegeven voor het politiek-bestuurlijke onderdeel. Geredeneerd vanuit het perspectief van cruciale stakeholders in het gebied is de noodzaak aanwezig om hen te betrekken. Bij het sleutelproject wordt dit gedaan door de initiatiefnemers in een bestuurlijke stuurgroep voor de planvorming te betrekken. In de gesprekken wordt aangegeven dat een koerswijziging bestuurlijk en ambtelijk hierop nodig is gezien de opgave voor het RCD. De partners worden bij het oprichten van de vereniging RCD in 2009 eveneens deelgenoot van de ontwikkelingen en worden dichtbij "het vuur" geplaatst. Bij elke stap zijn de verantwoordelijk bestuurders het boegbeeld maar met name ook inhoudelijk betrokken, wat de hoger dan gemiddelde score van dit element verklaart.

Op het ambtelijk niveau wordt het element *groepen* ook bovengemiddeld gewaardeerd. De onderkenning wordt gemaakt in de gesprekken dat "het bittere noodzaak is om in de gebiedsontwikkeling met elkaar te praten over elkaars belangen, voor- of tegengesteld". De vereniging structuur voor RCD helpt hierbij, maar welke constructie ook gekozen wordt, er moet onderling vertrouwen zijn. Het erkennen van elkaars rol en verantwoordelijkheid heeft zich door vertaald in de planvorming voor het sleutelproject en de andere deelgebieden. Het blijven uitleggen aan bijvoorbeeld marktpartijen dat de gemeente betrouwbaar is, maar ook vice-versa resultaat verwacht blijkt een fundering voor het wederzijdse vertrouwen. Daarbij wordt bijvoorbeeld ambtelijk al eerder gezien dat het Schieblok vanuit *levendigheid* ontwikkeld dient te worden, in plaats van de *schaalvergroting* die bestuurlijk gewenst is.

Het laatste element in deze fase zijn de *doelen*, waar leiderschap op bestuurlijk niveau gemiddeld wordt gescoord. In de planvorming wordt voor het sleutelproject het doel bereikt, in zoverre dat er grotendeels zicht is op financiering en de noodzakelijke partners binnenboord zijn. Bestuurlijk wordt in de andere



deelgebieden ambitieus ingezet op grootschalige programmering, maar onduidelijk is of deze doelen kunnen worden gestaafd met de werkelijke vraag naar dergelijke functies.

Voor het ambtelijke onderdeel van het element *doelen* wordt dit bovengemiddeld gewaardeerd. De basisstructuur met een aangepast masterplan voor het sleutelproject is gereed met deelname van de benodigde partijen die zicht allen initiatiefnemer noemen. Daarnaast is er een structuur opgezet om (markt)partijen te committeren aan de uitgangspunten en de basis van het RCD.

5.6.3. Uitwerking en projectontwikkeling

Middels de afspraken die gemaakt worden in de stuurgroep voor het sleutelproject Rotterdam Centraal wordt besluitvorming vanuit de nationale arena 'verwerkt', zodoende synergie te behouden en samen te kunnen werken. Het Rijk heeft voor de Nieuwe Sleutelprojecten, waaronder Rotterdam, een coördinatiestructuur opgezet, zodoende de zes departementen te betrekken bij de uitwerking van de projecten in kwestie. In de samenwerkingsarena van het rijk wordt zodoende door een coördinerend bewindspersoon dit traject geleid. Centraal in deze structuur staan de sectorinvesteringen, procedures en beoordelingen in de projectontwikkeling door het Rijk. Daarnaast wordt in de nationale arena het stedenbouwkundig plan voor onder andere dit sleutelproject getoetst.

De intermediaire arena is gelieerd met de verdere uitwerking in de lokale arena.

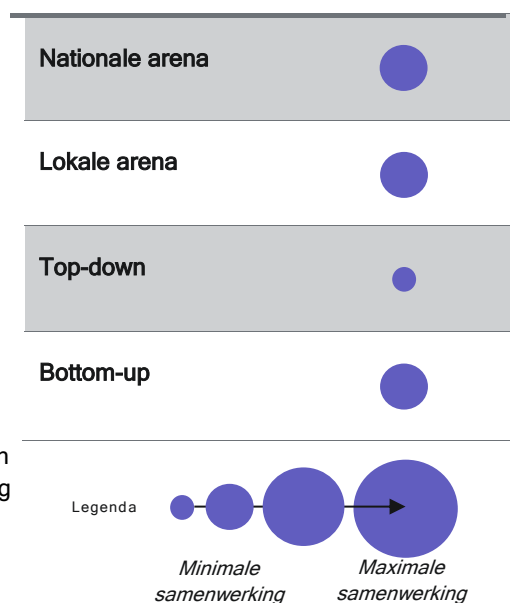
De regionale bijdrage vanuit de Stadsregio Rotterdam (met onderliggend de regiogemeenten van de agglomeratie Rotterdam) wordt in de gehele projectfinanciering ondergebracht. Daarbij is er een direct verband met de lokale arena, zoals dit ook te zien is in het model. In de lokale arena wordt de structuur van (gedelegeerd) opdrachtgeverschap namens de betrokken partijen vormgegeven, met daarbij nog een aparte samenwerkingslijn met de NS, die het opdrachtgeverschap op zich neemt voor de commercie en de kantoren in het station. Deze bundeling van afspraken wordt vastgelegd in een BUO, welke de rol en verantwoordelijkheden binnen het sleutelproject waarborgt.

Voor de andere deelgebieden van het RCD vindt in de lokale arena met name discussie plaats over de mogelijkheden om tot uitvoering te komen. De financiële risico's en het invallen van de kredietcrisis in 2008 zorgt voor moeizame projectontwikkeling en vertraging voor de uitwerking van de plannen.

Voor de derde fase is de top-down samenwerking in mindere mate aanwezig. Het Rijk belegt de uitgangspunten voor de sleutelprojecten in brede zin in de coördinatiestructuur op Rijksniveau, waar een relevante keuze voor Rotterdam Centraal de keuzes is voor één bewindspersoon van VROM die coördineert namens de ministeries. Na het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst en de stap naar fase 4 zal het Rijk geen directe betrokkenheid meer hebben.

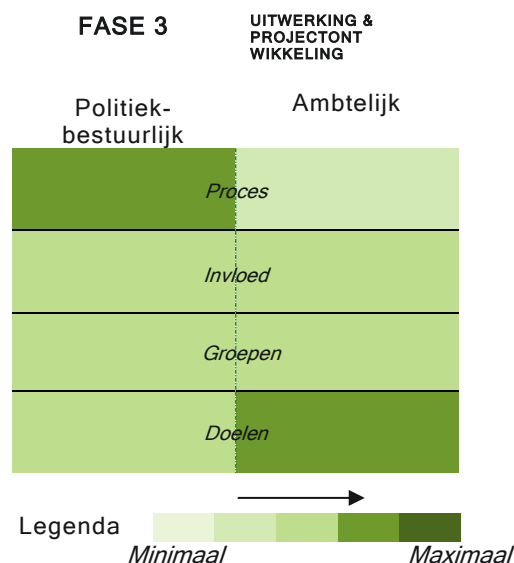
De bottom-up samenwerking komt nadrukkelijk naar voren in deze fase, waarin de gemeente de projectuitwerking op zich neemt, in samenwerking met ProRail en NS voor het deelgebied station en kruisplein. Dit met name omdat aansluiting op lopende ingrepen zoals de realisatie van de RandstadRail al in gang is gezet. Daarbij wordt in de lokale arena ingezet op het verleiden van de beleggers die voor een groot gedeelte eigenaar zijn van vastgoed in het verdere RCD. Parallel wordt gebruik gemaakt van de vereniging RCD waarin met marktpartijen wordt geparticipeerd, met name gericht op marketing en branding van het gebied. Daarnaast wordt ambtelijk en bestuurlijk de samenwerking gezocht bij partijen marktpartijen die zich actief roeren in de projectontwikkeling van het Schiekadeblock.

Fase 3 Uitwerking & projectontwikkeling





Het elementenmodel voor de derde fase betekent voor het *proces* element een hoger dan gemiddelde score voor het politiek-bestuurlijk leiderschap. Voor het sleutelproject en de verdere ontwikkeling van het RCD zijn de contouren neergezet. Bestuurlijk is het commitment afgegeven voor de (financiële) bijdrage aan het sleutelproject, wat in de gemeenteraad overeind blijft. Voor het deelgebied Schiekadeblock is het een complexere aangelegenheid, waarbij het proces om tot gebiedsontwikkeling te komen nauw bestuurlijk wordt geïnterpreteerd. Hier blijken bestuurlijk en ambtelijk verschillende beelden te leven over de doorontwikkeling en benodigde processtappen die daarvoor nodig zijn, wat in de gesprekken eveneens zo naar voren komt. Voor het Schiekadeblock staat uiteindelijk de erfpachtconstructie met vastgoedontwikkelaar LSI onder hoogspanning, zowel bestuurlijk alsook ambtelijk. Uiteindelijk betekent een deal met LSI door de gemeente van in totaal €52 miljoen niet waterdicht, waarbij hard bestuurlijk ingrijpen ervoor zorgt dat financiële risico's niet nog verder oplopen. Centraal staat hierbij overigens de mogelijke garantiestelling van de bank voor deze erfpachtdeal, met daarbij de kredietcrisis van 2008 waarmee de gemeente tracht om te gaan.



De derde fase binnen het elementenmodel voor het RCD betekent een lager dan gemiddelde score op het element *proces* in relatie tot het ambtelijk leiderschap. Voor het sleutelproject worden rollen en verantwoordelijkheden ambtelijk uitgewerkt, waar gedelegeerde opdrachtgevers namens de partijen aangesteld zijn. Voor het deelgebied Schiekadeblock, met daarbij deels Delftseplein daarin meegenomen, gelden andere spelregels. Hierin stuurt de gemeente Rotterdam ambtelijk het deelgebied hiërarchisch aan. Tijdens deze fase en de kosten die de ambtelijke ingrepen met zich meebrengen (€52 miljoen overeenkomst met LSI die niet tot omlijnd resultaat leidt) is er sprake van hoog-ambtelijke sturing buiten het directe projectmanagement om. Hier is harde sturing aan de orde, maar vertaalt zich in een lage score op het gebied van ambtelijk leiderschap.

Het tweede element *invloed* in het model vertaalt zich in een gemiddelde waardering voor bestuurlijk leiderschap. In de projectontwikkeling voor Rotterdam Centraal (deelgebieden Station, Kruisplein en Conradstraat) wordt met name invloed uitgeoefend op de Stadsregio en de lokale politiek, dit om het bestuurlijke draagvlak te blijven organiseren en voeden. Daarbij wordt bestuurlijk de verbinding gezocht met de belangrijke stakeholders in het sleutelproject, juist door ook op dit niveau te benadrukken dat de integratie in het stedelijke weefsel van essentieel belang is. Voor de deelgebieden Schiekadeblock en Delftseplein is bestuurlijk leiderschap te zien op het omgaan met de risico's die zich vormen door de kredietcrisis en de gemeentelijke reactie daarop. Bestuurlijke invloed op dit proces is in de eindfase van een deal richting de vastgoedontwikkelaar bovengemiddeld zichtbaar en doorslaggevend, waarmee met name mogelijke financiële risico's bestuurlijk gedempt worden. Deze bestuurlijke reactie op de mislukte erfpachtdeal met LSI zorgt voor een demping van de financiële implicaties, maar heeft effecten op de kansen richting realisatie van dit deelgebied. Om de realisatie van het gebied dichterbij te brengen wordt door wethouder Karakus in 2013 aangekondigd dat afschalen van de programmering noodzakelijk is. Bestuurlijk leiderschap is hier zichtbaar met betrekking tot risicobeheersing, waardoor in dit deelgebied minder nadruk ligt op de stappen richting realisatie (fase 4).

Betreft het ambtelijk leiderschap wordt het tweede element *invloed* gemiddeld gescoord. Te beginnen bij de deelgebieden station-kruisplein en Conradstraat, waar bijvoorbeeld infra oplossingen, materiaalgebruik en bijbehorende plannen van de bouwfase in compromissen gegoten dienen te worden tussen de spoorpartijen en de gemeente. Daarbij is het gelijkschakelen van plannen en voorbereiding op de bouwfase van belang, gezien het feit dat gemeente intussen in de fase van bouw aanbeld is voor de metro, die ondergronds zal eindigen in het huidige (en voor het nieuw te bouwen) station. Dit betekent druk op de stakeholders aan tafel om het gezamenlijke belang te formuleren. Hierdoor heeft A) de gemeente vertrouwen in de planning om tot de bouw van een nieuw station te komen als zijnde gedelegeerd opdrachtgever, B) NS de zekerheid dat er een nieuw station komt met daarbij behorend opdrachtgeverschap voor intern station vastgoed en C) ProRail een stevig team om eveneens als gedelegeerd opdrachtgever aan de slag te gaan. Voor deze deelgebieden (Station-Kruisplein en Conradstraat) is dan ook ambtelijk bovengemiddeld leiderschap te onderscheiden op het element *invloed*.

Gekeken naar de deelgebieden Delftseplein en Schieblok is de invloed in de beginfase van de projectontwikkeling nog zichtbaar vanuit het ambtelijke RCD programmanagement. Daarin wordt in de interviews ook aangegeven dat het aan tafel zitten van partijen met tegengestelde belangen noodzakelijk is voor voortgang in de gehele gebiedsontwikkeling.



De publiek-private overeenkomst tussen marktpartijen en de gemeente komt met name tot stand om de samenwerking te bekrachtigen, zonder daar direct financiële afspraken vast te leggen.

Volgend op de kredietcrisis wordt de erfpacht constructie gelanceerd door de gemeente, zodoende gronden te kopen van ontwikkelaars en opnieuw uit te geven in erfpacht. Met deze constructie wordt op hoog ambtelijk niveau besloten om bestuurlijk een pakket voor te leggen om de bouwproductie in de stad te behouden (Rekenkamer Rotterdam, 2019). Deze ingreep resulteert in een top-down deal die niet geïnitieerd is door het programmamanagement van RCD. Op dit vlak wordt voor de deelgebieden Delftseplein en met name Schieblock een lager dan gemiddelde score gegeven voor wat betreft ambtelijk leiderschap op het element *invloed*.

Het derde element *groepen* vertaalt zich op politiek-bestuurlijk niveau naar een gemiddelde score in deze derde fase. Voor het deelgebied station en Conradstraat vraagt de gekozen structuur met gedelegeerd opdrachtgeverschap en de verdere governance dat ook de verantwoordelijk bestuurders nauw betrokken zijn. Dit is het geval richting de relevante stakeholders in het gebied, waarbij met name de stappen gezet worden om dit financieel verder te verankeren in de gemeentelijke begroting en fasen van uitvoering voor de komende jaren. Dit betekent eveneens dat de bestuurders een rol spelen in de participatie omtrent RCD en specifiek het sleutelproject Rotterdam Centraal. Voor de deelgebieden Delftseplein en Schiekadeblock is er lager dan gemiddeld niveau van leiderschap te zien. Dit concluderen we met name door de complexiteit die ontstaat door de gekozen erfpachtconstructie en het feit dat voor vastgoedeigenaar en ontwikkelaar de tijdelijke invulling van het gebied een blokkade begint te worden om tot nieuwbouw te kunnen komen.

Er is bestuurlijk "damage control" voor nodig en ambtelijk en bestuurlijk noodzakelijke doch moeizame gesprekken met LSI om te komen tot een financieel compromis. Waar het doorbouwen tijdens de crisis zich vertaalt in continuïteit voor verschillende bouwprojecten in Rotterdam (zoals de Markthal, Calypso en Rotterdam Centraal), geldt dit niet voor deelgebieden Delftseplein en Schiekadeblock.

Eveneens wordt bestuurlijk (met ambtelijke ondersteuning) ingezet op een samenwerking met de beleggers van het gebied. In de gesprekken komt naar voren dat met name Duitse beleggers (merendeel van de eigenaren) benaderd zijn in Frankfurt en München. Dit heeft relatief beperkt resultaat opgeleverd, gezien de beperkte relevantie voor hen dit vastgoed in de beleggersportefeuille. Dit benadrukt de eerder genoemde gemiddelde score voor het derde element in het model.

Betreft het ambtelijk leiderschap ten opzichte van het element *groepen* is eveneens sprake van een gemiddelde score. Dit inhoudende dat er ambtelijk richting de stakeholders van het sleutelproject vertrouwen gewonnen dient te worden tussen de spoorpartijen en de gemeente, waar dit in de gekozen structuur van de stuurgroep met gedelegeerde opdrachtgevers vanaf de jaren 2007-2008 wordt belegd. In de interviews komt naar voren dat de gezamenlijke belangen in deze constellatie steeds meer erkend worden. Dit resulteert in een basis van vertrouwen van waaruit gewerkt kan worden aan uitvoeringsovereenkomsten. De ontwikkelingen in deelgebieden Delftseplein en Schiekadeblock betekenen dat er ambtelijk weinig grip blijkt te zijn op de ontwikkelaars, wat zich vertaalt in de moeizame erfpacht constructie die uiteindelijk ook zijn Waterloo vindt met een overeenkomst die de verschillen van standpunten overbrugt ten einde een rechtszaak te voorkomen. Voor het geheel van de gebiedsontwikkeling van RCD wordt een gemiddelde score gehaald. Wanneer separaat het deelgebied Schiekadeblock gescoord wordt is een lager dan gemiddelde waardering waarschijnlijk.

Het laatste element *doelen* wordt op bestuurlijk niveau gemiddeld gescoord qua leiderschap.

De draagkracht van het gebied, met name de ontwikkeling en programmering die in de gebieden gepland staat wordt bestuurlijk gedragen. De bestuurlijke afspraken die voor het sleutelproject in de late planvormingsfase zijn gemaakt zorgen ervoor dat in die context Rotterdam Centraal uitgewerkt wordt tot concrete uitvoeringsovereenkomsten. Wat betreft de deelgebieden Delftseplein en Schiekadeblock wordt er bestuurlijk uiteindelijk teruggekomen op de geschetste grootschalige ambities met bijbehorende programmering. Dit zorgt ervoor dat in 2013 wethouder Karakus het afschalen van eerdere ambities bekend maakt. In brede zin staan de verantwoordelijk wethouders voor hun beleid, om daarmee ook richting het buitenland (beleggers) te laten zien wat er mogelijk is in RCD. De score op dit element komt tot stand doordat bestuurlijk leiderschap wordt getoond door de gebiedsontwikkeling RCD te dragen, ook als het naar beneden bijstellen van de ambities hiervoor nodig is. Strikt genomen betekent dit dat geen bovenmatig leiderschap wordt getoond (vanuit het model) om de oorspronkelijke doelen van het RCD in brede zin nog te behalen.

Aankomende bij het laatste element *doelen* voor ambtelijk leiderschap wordt op programmaniveau bovengemiddeld leiderschap laten zien. Het proces wat wordt opgezet met de stakeholders als ProRail, NS en zijdelings eveneens de Stadsregio worden compromissen gesloten die leiden tot uitvoeringsovereenkomsten. De doelen van het sleutelproject worden hierin met elkaar verknoopt,



waardoor de toekomstige functies van het station in samenhang richting de bouwphase worden gebracht. In de gesprekken komt naar voren dat de investeringen in het vertrouwen tussen deze partijen in deze fase ertoe leidt dat de gezamenlijk opgestelde doelen aan het einde van de vorige fase financieerbaar blijken. Voor de deelgebieden Conradstraat en Delftseplein wordt in gemeentelijke stukken (zoals in de hoogbouwvisie en het parkeerbeleid) mogelijke programmering gefaciliteerd. In de gesprekken komt naar voren dat ambtelijk vanuit het programmanagement is gestuurd op levendigheid in deelgebied Schiekadeblock, niet zozeer op grootschalige nieuwbouw. Gezien de initiatieven die zich ontpoppen in dit gebied, ook in de openbare ruimte, wordt dit doel behaald.

5.6.4. Vastgoedontwikkeling & bouw

Bij vaststelling van het definitief ontwerp in 2008 en de start van de sloop in datzelfde jaar van de stationshal wordt de regierol van het Rijk op het sleutelproject verminderd, waarbij het Rijk via voortgangrapportages de Sleutelprojecten blijft belichten. In de lokale arena wordt in deelgebied station en Conradstraat gestart met de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomsten voor Rotterdam Centraal. Hierin werken de gemeente, NS, RET en ProRail samen om de sloop van de oude stationshal, de ontwikkeling van nieuwbouw van de OV-terminal, de nieuwe fietsparkeergarage en de nieuwe tunnels op elkaar aan te laten sluiten. Het Rijk blijft aangehaakt via een informele escalatieladder, waarin de nationale- en lokale arena bij elkaar komen om prijsstijgingen en indexaties met elkaar te bespreken en tot een oplossing te komen.

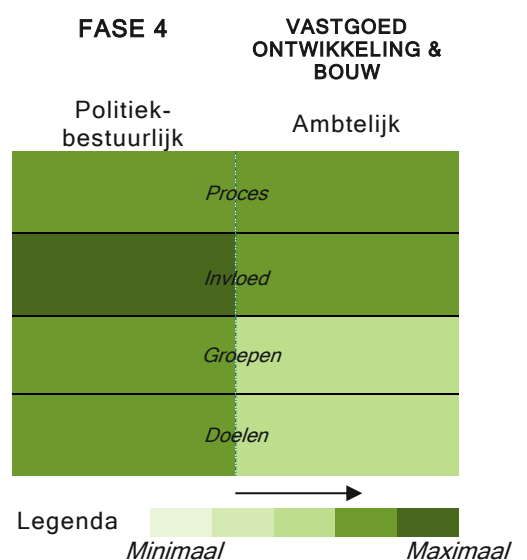
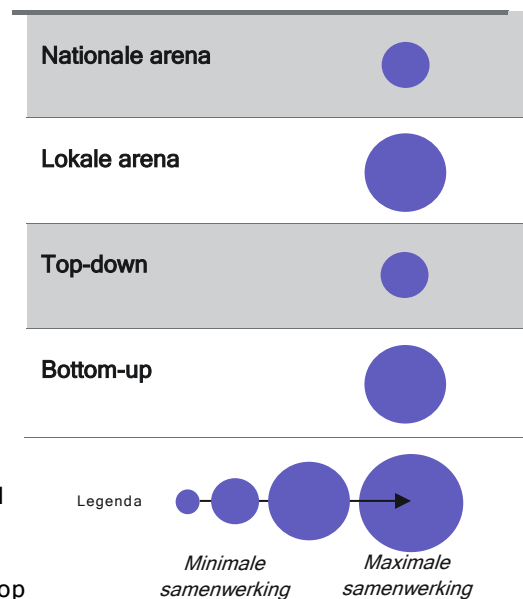
De voorwaarden voor de rijkssubsidie voor het sleutelproject Rotterdam Centraal zijn bekend, waarbij relatief beperkt top-down wordt samengewerkt in de bouwphase van de gebiedsontwikkeling. Bottom-up wordt frequent samengewerkt om de gezamenlijk vastgelegde ambities te verwezenlijken. Te denken valt aan de koppeling tussen RandstadRail, de metrohal en de OV terminal met voetgangersdoorgang en fietsenparkeergarage. Daarnaast neemt de gemeente het (financiële) initiatief tot het realiseren van de wandelboulevard op het Kruisplein, zodoende het station te vangen in het stedelijke weefsel. Daarbij een koppeling makend met het markt vastgoed op het Weenapoint in het deelgebied station-Kruisplein.

Voor de bouwphase wordt voor het eerste element *proces* politiek bestuurlijk boven het gemiddelde gescoord. Door de bestuurders wordt ook tijdens de bouwphase ingegrepen in het proces. Dit is regelmatig noodzakelijk gezien prijspeilstijgingen vanwege de doorlooptijd, duurder uitvallende aanbestedingen en technisch complexe veranderingen binnen de bouwphase. Bestuurlijk wordt leiderschap getoond door politiek te faciliteren dat voldoende budget beschikbaar komt en uit te leggen waarom het tot kostenstijgingen komt. Daarnaast betekenen de kostenstijgingen van het project dat de bestuurlijke lijn naar het Rijk bewandeld blijft om deze stijgingen middels een overeen te komen verdeelsleutel de baas te worden.

De verdere deelgebieden van RCD bereiken de fase van de bouw niet, waardoor een waardering op bestuurlijk leiderschap op dat vlak buiten beschouwing wordt gelaten.

Op ambtelijk niveau wordt het *proces* idem bovengemiddeld gewaardeerd in het model. Daarin komt in de gesprekken naar voren dat de ambtelijke inzet richting ProRail en NS van essentieel belang blijkt. Interactie en het steeds aan de werkelijkheid aanpassen van gemaakte afspraken met de partners, zorgt voor het gelijk oplopen van de infrastructuuroplossing en de implementatie in de stadse omgeving. Daarbij wordt door de partijen in het begin van de samenwerking in de bouwphase bewust aandacht gegeven aan een georganiseerd escalatiemodel. Wanneer zich dan problemen manifesteert kan worden opgeschaald waar dit nodig wordt geacht.

Fase 4 Vastgoedontwikkeling & bouw



Het tweede element *invloed* wordt maximaal gescoord op het politiek-bestuurlijke niveau van leiderschap. Voor het onderdeel waar de bestuurder in deze fase van is (wat de geïnterviewden benoemen), het boegbeeld en voldoende financiën, wordt verantwoordelijkheid genomen. Eerder hierboven genoemde prijspeilstijgingen en andere tegenvallers worden politiek succesvol verdedigd en waar nodig wordt er bestuurlijk opgeschaald naar rijksniveau.

Betreffende het ambtelijk leiderschap op dit element wordt bovengemiddeld gescoord. De voortgang van de bouw en ontwikkelingen raken de opdrachtgevers in het gebied, waarbij rolvastheid en vertrouwen in elkaars agenda's moeten groeien. Dit resulteert in een samenwerking die complex maar stabiel genoemd kan worden. Op ambtelijk niveau is bovengemiddeld leiderschap laten zien door de wijze waarop met de partners in het gebied de realisatie vormgegeven wordt. De initiatieven voor het herinrichten van de openbare ruimte van het SchiekadeBlock is hier een voorbeeld van, met name de realisatie van een luchtsingel tussen dit gebied en de andere gebieden om het RCD heen. Hier is een grotendeels marktinitiatief opgewerkt met de gemeente, om zodoende het moeizaam her te ontwikkelen gebied toch nieuwe impulsen te geven.

Vanuit het politiek-bestuurlijke perspectief wordt het derde element *groepen* bovengemiddeld gewaardeerd in het model. De verschillende stakeholders binnen RCD die betrokken zijn bij de bouwfase laten zich gelden. Dit geldt bestuurlijk met name voor de politieke lokale arena, waar de belangrijkste ontwikkeling van het moment voor de gemeente Rotterdam nauw wordt gevolgd. Met deze groep, evenals het Rijk als stakeholder en escalatiepartner, wordt opgetrokken om tegenvallers in de bouwfase te kunnen opvangen. Voorbeelden hiervan zijn het viermaal per jaar in vertrouwelijkheid bijpraten van de gemeenteraad om prijsstijgingen in indexaties te koppelen aan gezamenlijke keuzes en te dekken risico's in de bouwfase richting het eindbeeld. Daarnaast wordt richting het Rijk geacteerd wanneer dit ambtelijk via de uitvoering niet meer mogelijk is vanwege het ontbreken van voldoende budget.

Voor het ambtelijk leiderschap binnen het derde element *groepen* wordt gemiddeld gescoord. De inzet ambtelijk in het gebied is gericht op het gezamenlijk opwerken van de uitvoeringsovereenkomsten, waarbij met name de risicobeheersing en planning van het project centraal komt te liggen. Waar sprake is van kostenoverschrijdingen en nieuwe (veiligheids-)eisen betekent dit ambtelijke escalatie richting de verantwoordelijk bestuurders, zodoende voortgang in het project voor de gezamenlijke stakeholders te bewerkstelligen.

Als laatste element *doelen* wordt politiek-bestuurlijk leiderschap boven het gemiddelde gewaardeerd. Deze score wordt gegeven in het model vanwege de realisatie van de OV terminal, inclusief de aanpassingen aan het sporen en gerealiseerde programmering binnen het sleutelproject. Hierbij zijn de doelen die zijn gesteld in deze fase van de gebiedsontwikkeling gehaald, met daarbij een georganiseerde verdeling van de bijbehorende financiën door de gezamenlijke partners die samenwerken in het gebied. De opening naar de binnenstad die bestuurlijk continue is genoemd richting de politiek, marktpartijen en het Rijk wordt daadwerkelijk gerealiseerd. Het toonbeeld hiervan is het materiaalgebruik vanuit de stationshal de stad in, wat staat voor de integratie tussen station en openbare ruimte richting de binnenstad.

Betreffende het ambtelijk leiderschap voor het element *doelen* wordt gemiddeld gescoord in het model. De afspraken en keuzes met bijbehorend leiderschap op ambtelijk niveau zijn in de vorige fase zichtbaar. In de bouwfase wordt hieraan vastgehouden, met bijbehorende hobbels die gezamenlijk worden genomen. De grootste risico's liggen met name in de oplopende financiering van de ontwikkeling. Hierin hebben de bestuurders uiteindelijk de doorzettingsmacht om een gezamenlijke oplossing te genereren.

5.6.5. Exploitatie & beheer

Bij de oplevering van het sleutelproject Rotterdam Centraal en daarmee de deelgebieden station, Kruisplein en Conradstraat wordt met name in de nationale arena niet in brede zin besloten tot algehele onderhoudscontracten. Dit betekent dat overeenkomsten over exploitatie in de lokale arena worden gesloten, waarbij randvoorwaarden per locatie verschillen. Van belang in de nationale arena is dat de aanlanding van de HSL lijn met de Thalys en later ook de Eurostar gefaciliteerd kan worden op Rotterdam Centraal, waarin de programmering van het station rekening wordt gehouden met een douanefunctie voor internationaal reizen.

In de lokale arena speelt met name de besluitvorming op het beheer en onderhoud richting de markt- en spoorpartijen in het gebied. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking die leidt tot een keuze waarin het integrale projectteam een gezamenlijke samenwerkingsovereenkomst sluit. Hierin worden keuzes vastgelegd tussen gemeente en NS over onderhoud, veiligheidsbeheersing en mogelijke verbetering van de openbare ruimte als het nieuwe gebied opengesteld wordt. Eveneens met de marktpartijen wordt gesproken over beheer en onderhoud. Dit geldt met name over de openbare ruimte van het Schiekadeblock, de



(tijdelijke) functie(s) op het Delftsplein en de plinten van het Groothandelsgebouw wat grenst aan de Conradstraat en het Kruisplein.

Top-down samenwerking vindt in deze fase van de gebiedsontwikkeling minimaal plaats, waar dit wordt beperkt tot de vastgelegde standaarden van NS en ProRail als het gaat om beheer en onderhoud, met name gericht op veiligheid en standaardisering van materialen en logistiek. Meer wordt georganiseerd bottom-up vanuit de gemeente richting de verdere stakeholders, gericht op de kwaliteit die de stad wil laten zien in het gerealiseerde vastgoed, de programmering maar met name ook de openbare ruimte.

Vanuit dit perspectief worden afspraken vastgelegd omtrent hoogwaardige aankleding met bijbehorende financiering, wat andere partijen er eveneens toe aanzet om een stap extra te zetten.

Het eerste element *proces* in het model scoort op politiek-bestuurlijk vlak gemiddeld op leiderschap. Er wordt in de bouwfase bestuurlijk leiderschap getoond, waardoor voldoende budgetten beschikbaar zijn voor de afspraken in deze fase van beheer. In deze specifieke fase spelen de bestuurders in mindere mate een rol, waar dit plaatsvindt is met name betreft vervangings- of kwaliteitsinvesteringen in de openbare ruimte van de gemeente zelf. Voor het ambtelijke leiderschap op *proces* wordt bovengemiddeld gescoord. Dit betekent dat ambtelijke inzet te zien is in het beleggen van de afspraken voor beheer en onderhoud, met name gericht op de uitvoerbaarheid met daarin de eigen rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken stakeholders. De ambtelijke inzet op het juist beleggen van deze verantwoordelijkheden worden benoemd door de spoorpartijen in de interviews als een positief punt waarin de gemeente het proces heeft neergezet om te komen tot een gemeenschappelijkheid.

Voor het tweede element *invloed* wordt bestuurlijk leiderschap minder dan gemiddeld gewaardeerd. In de stadsvisie Rotterdam zijn kwaliteiten vastgelegd waar de grote projecten in de stad aan dienen te voldoen. Daarin worden op stadsniveau dergelijke wensen aan de openbare ruimte en opgeleverde projecten politiek-bestuurlijk vastgelegd. Ambtelijk wordt er op het element *invloed* maximaal gescoord, aangezien de kwalitatieve uitwerking en bijbehorende neerslag in de (buiten)ruimte direct zichtbaar is.

Waarbij veiligheid, leefbaarheid en levendigheid in het RCD terug te vinden zijn, met name in de exploitatie en bijbehorend beheer door de partijen die in het gebied hiervoor aan de lat staan.

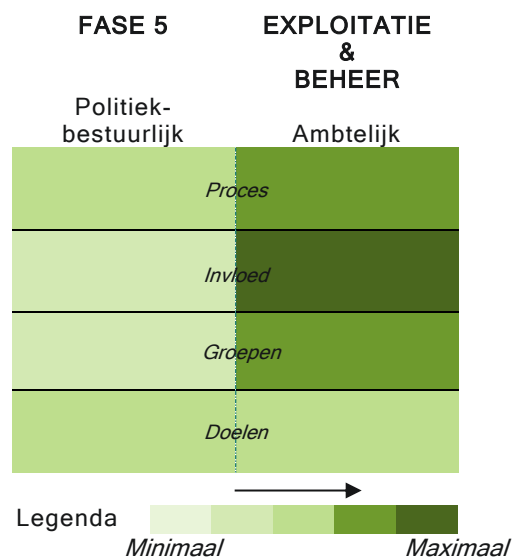
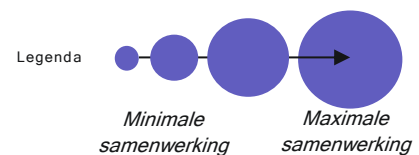
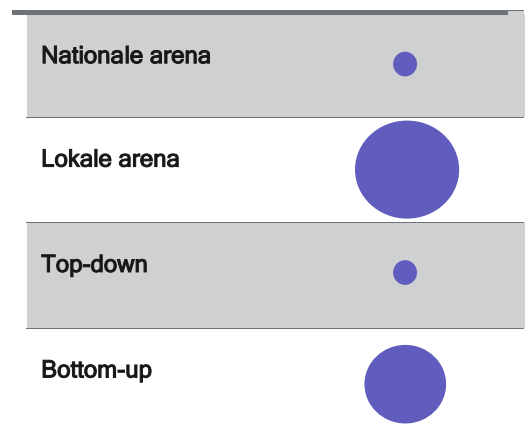
Het derde element *groepen* betekent een minder dan gemiddelde waardering inzake bestuurlijk leiderschap. Bij de bespreking van de resultaten in het model voor samenwerking wordt al benoemd dat op bestuurlijk niveau met name in de vorige fase de basis is gelegd richting de stakeholders.

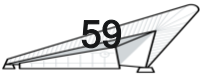
In deze fase is wordt de relatie met de stakeholders, maar ook de politieke lokale arena, niet verder meer verdiept. Wel worden de raadsleden over de beheer- en exploitatiefase bestuurlijk ingelicht. Met name over afspraken met stakeholders die zullen gelden voor projecten die na de scope van deze specifieke gebiedsontwikkeling (inclusief sleutelproject) van start gaan. Het element *groepen* wordt ambtelijk bovengemiddeld gescoord, met name door de verantwoordelijkheden voor het beheer in gezamenlijkheid op te pakken en vast te leggen in (financieel) bindende overeenkomsten.

Het laatste element *doelen* in het elementenmodel wordt politiek-bestuurlijk gemiddeld gescoord. Gekomen wordt tot deze score is het continue bestuurlijk blijven benadrukken dat een integratie in het stedelijke weefsel gewenst is. Door de uitvoering zoals die plaatsvindt in het RCD met specifiek aandacht voor de rol die de NS met de gemeente speelt bij het station en Kruisplein, is bestuurlijk de relevantie van kwaliteit in het beheer eveneens benadrukt in de propositie van deze gebiedsontwikkeling.

Voor het Schiekadeblock betekent het feit dat de gemeente een locatie heeft aangekocht (door het mislukken op in dit deelgebied van de erfpachtconstructie) ook dat exploitatie en het beheer gedeeltelijk de

Fase 5 Exploitatie & beheer





verantwoordelijkheid is van de gemeente. In dit deelgebied, evenals bij het Delftseplein is maar gedeeltelijk een samenhang te zien in beheer en exploitatie, waarbij de bestuurlijke wens tot vernieuwing van deze gebieden gedeeltelijk tot niet tot stand is gekomen. Voor het element *doelen* wordt ambtelijk leiderschap ook gemiddeld gewaardeerd. Enerzijds zorgen de uitkomsten van de samenwerking met NS en ProRail voor gezamenlijke overeenkomsten die werkbaar blijken, wat resulteert in een openbare ruimte die geïntegreerd is in het stedelijke weefsel. Anderzijds zorgen partners als de vereniging RCD en de gemeente zelf door aankoop van het Schiekadeblock niet voor samenhangende gebiedsafspraken die zich manifesteren in de openbare ruimte.



5.7. Conclusies modelscores

Om de conclusies te interpreteren wordt in deze paragraaf beschreven op welke wijze dit in de twee modellen tot stand komt. De visualisatie vindt plaats middels hetzelfde samenwerkingsmodel, waar in de conclusies de resultaten gebundeld zijn gevisualiseerd. Dit om inzichtelijk te krijgen waar de nadruk ligt binnen in de fasen voor samenwerking. De methodiek is niet of/of maar en/en, waarbij bijvoorbeeld top-down samenwerking gelijktijdig met bottom-up samenwerking kan plaatsvinden, afhankelijk van de verschillende ontwikkelingen die plaatshebben tijdens de fase van de gebiedsontwikkeling. De resultaten vanuit het elementenmodel voor leiderschap worden gevisualiseerd (zie bijlage 2) in een lijnengrafiek. Daarbij worden eveneens de vijf fasen van de gebiedsontwikkeling als ijkpunten gebruikt in de visualisaties.

Score methodiek

Er is voor het samenwerkingsmodel de volgende score gehanteerd, uitgaande van vier stappen in de samenwerking:

- 25 punten voor minimale samenwerking
- 50 punten voor lager dan gemiddelde samenwerking
- 75 punten voor hoger dan gemiddelde samenwerking
- 100 punten voor maximale samenwerking

Daarbij wordt zowel in een tabel alsook in de visualisatie (zie bijlage 2) de scores weergegeven, waarbij de positie in de tabel en het kwadrantenmodel (in bijlage 2) richtinggevend is voor de mate van samenwerking in het betreffende kwadrant. Verder wordt de intermediaire- met de lokale arena gebundeld in de score toedeling. Er is nadrukkelijk geen sprake van een algehele eindscore per fase, aangezien het onderscheid per onderdeel/element leidend zijn.

Scorekaart samenwerkingsmodel

FASEN	NATIONALE ARENA	INTERMEDIAIRE/LOKALE ARENA	TOP-DOWN	BOTTOM-UP
INITIATIEF & VERKENNING	50 50	50 50	75 25	50 75
PLANVORMING & CONDITIONERING	75 50	50 50	75 75	25 50
UITWERKING & PROJECTONTWIKKELING	25 50	75 50	50 25	50 50
VASTGOEDONTWIKKELING & BOUW	25 50	75 75	25 50	75 75
EXPLOITATIE & BEHEER	25 25	75 100	25 25	50 75

Blauw = Den Haag Nieuw Centraal Groen = Rotterdam Central District

In het elementenmodel voor (bestuurlijk- en ambtelijk) leiderschap wordt de volgende verdeling gebruikt om de vier elementen (proces, invloed, groepen, doelen) van het model te waarderen:

- 20 punten voor minimaal leiderschap
- 40 punten voor minder dan gemiddeld leiderschap
- 60 punten voor gemiddeld leiderschap
- 80 punten voor meer dan gemiddeld leiderschap
- 100 punten voor maximaal leiderschap

Bij dit model worden de scores zowel in een tabel alsook in de visualisaties weergegeven.

Scorekaart elementenmodel voor bestuurlijk leiderschap

FASEN	PROCES	INVLOED	GROEPEN	DOELEN
INITIATIEF & VERKENNING	60 80	100 60	40 60	80 100
PLANVORMING & CONDITIONERING	80 80	80 60	60 80	80 60
UITWERKING & PROJECTONTWIKKELING	80 80	60 60	60 60	60 60
VASTGOEDONTWIKKELING & BOUW	80 80	60 100	100 80	60 80
EXPLOITATIE & BEHEER	80 40	60 20	40 20	40 40

Blauw = Den Haag Nieuw Centraal Groen = Rotterdam Central District

Scorekaart elementenmodel voor ambtelijk leiderschap

FASEN	PROCES	INVLOED	GROEPEN	DOELEN
INITIATIEF & VERKENNING	80 80	60 40	60 60	80 80
PLANVORMING & CONDITIONERING	60 80	40 60	60 80	60 80
UITWERKING & PROJECTONTWIKKELING	60 40	60 60	40 60	40 80
VASTGOEDONTWIKKELING & BOUW	60 80	40 80	60 60	80 60
EXPLOITATIE & BEHEER	60 80	40 100	40 80	60 60

Blauw = Den Haag Nieuw Centraal Groen = Rotterdam Central District

5.7.1. Verklaring scores modellen

5.7.1.1. Scores samenwerkingsmodel

Wat betreft het samenwerkingsmodel kan worden geconcludeerd dat in de eerste fase samenwerking in de nationale arena leidt tot gelijke spelregels met een coördinerend ministerie en minister als basisstructuur voor rijksbijdragen in Den Haag en Rotterdam. De lager dan gemiddelde score in de nationale- en lokale arena wordt verklaard door de mismatch tussen wensen en ambities op het nationale- en lokale niveau. De corrigerende rol die het Rijk speelt zorgt voor de hoge top-down score bij Den Haag. Waarbij bottom-up samenwerking in Rotterdam in de eerste fase van de gebiedsontwikkeling een grote rol speelt. In de tweede fase wordt een hogere score toegekend aan de nationale arena, gezien de directe sturing door een stedenbouwkundige toets op nationaal niveau en aanpassingen die daarop volgen voor de gebiedsontwikkeling in Den Haag. In Rotterdam vinden dergelijke interventies in mindere mate plaats, waarbij dit eveneens geldt voor de intermediaire/lokale arena. Bij de besluitvorming wordt significant top-down samengewerkt en gestuurd, wat de gelijke scores (75/75) daarin verklaart.

In Den Haag zijn er grote verschillen te zien in de bottom-up samenwerking per deelgebied, wat de lage score (25) verklaart. Het Rijk blijft op nationaal niveau langer betrokken bij Rotterdam, waar in Den Haag na een bestuurlijk besluit de verantwoordelijkheden sneller worden belegd bij ProRail en NS. Ook in de lokale arena is in Den Haag in de derde fase meer samenwerking zichtbaar in de gebiedsontwikkeling ten opzichte van Rotterdam. Top-down samenwerking scoort in deze fase in het model opvallend genoeg hoger in Den Haag, wat met name komt door de uitvoeringsplicht voor enkele deelgebieden die het Rijk vastlegt in de uitvoeringsovereenkomst.

In de vierde fase wordt in de nationale arena in mindere mate aandacht besteed ten overstaande van de beide gebiedsontwikkelingen. De lijnen richting de nationale arena worden bestuurlijk wel opgehouden door de verantwoordelijke minister en wethouders/burgemeester in Rotterdam. Dit verklaart de iets hogere score (25/50) in Rotterdam. In de lokale arena scoort de samenwerking in beide gebiedsontwikkelingen relatief hoog (75/75). Hieraan liggen contracten, uitvoeringsovereenkomsten en bijbehorende escalatie mogelijkheden ten grondslag. De scores in de arena's zorgen in deze fase voor gelijkwaardige scores bij zowel top-down alsook bottom-up samenwerking. Dit is te verklaren door de fractie meer aanwezige rol die het rijk speelt. Daarnaast betekent de realisatiefase voor beide gebiedsontwikkelingen dat het aantal betrokken stakeholders daalt, wat een overzichtelijker speelveld als gevolg heeft. De laatste fase in de beide gebiedsontwikkelingen betekent een lage aanwezigheid van het Rijk, waarbij samenwerking dan ook lager (25/25) scoort. In de lokale arena concluderen we dat de hogere score in Den Haag omdat nadrukkelijk wordt samengewerkt en overeenkomsten worden opgesteld over beheer en exploitatie, waarbij in Rotterdam dit nog meer naar voren komt, met name ook door het zichtbare eigenaarschap van de andere stakeholders in het gebied. Bottom-up wordt de samenwerking en sturing in Den Haag minder effectief opgepakt, waar dit in Rotterdam als belangrijk aandeel in de gebiedsontwikkeling wordt geïntegreerd.

5.7.1.2. Scores model ambtelijk-bestuurlijk leiderschap

In het elementenmodel voor leiderschap beschrijven we hier de uitkomsten voor zowel politiek-bestuurlijk alsook ambtelijk leiderschap, om daarbij verschillen dan wel overeenkomsten te duiden.

Binnen de eerste fase voor bestuurlijk leiderschap is voor de vier elementen te zien dat in Den Haag bestuurlijke invloed significant aanwezig is (100 punten), wat resulteert in een plan voor het gebied wat zich gemakkelijker laat vertalen naar een Rijksbijdrage. Hier is in Rotterdam een langere aanloop voor nodig, met veel verschuiving in ambities. Wel laat de score voor het element *groepen* zien dat bestuurlijk in Den Haag de verdere stakeholders beperkt meegenomen worden in deze fase (40/60). Uiteindelijk vertaalt zich het voorliggende programma in Rotterdam naar een score die Den Haag overtreft, waar de doelen in een afgeschaalde ambitie voor het gebied toch realiseerbaar blijken. Hierin blijft de stad ook positief betrokken.

In de tweede fase wordt zichtbaar dat bestuurlijk de beide gebiedsontwikkelingen elkaar weinig ontlopen in de scores. In de context van de brede gebiedsontwikkeling (meer dan het sleutelproject) in Rotterdam is een lagere score zichtbaar, dit vanwege de terughoudendheid van de andere stakeholders (beleggers en ontwikkelaars) om te investeren in het gebied. Het lukt maar beperkt om deze partijen te verleiden om (financieel) mee te doen. In Den Haag lukt dit bij meer deelgebieden uiteindelijk wel, wat de fractie hogere score weergeeft (80/60 doelen).

De scores in de derde fase op bestuurlijk leiderschap zijn in beide gebiedsontwikkelingen gelijk. Bestuurlijk wordt met name binnen het element *proces* leiderschap getoond (80/80 score), waarbij financieel het gemeentelijk aandeel politiek wordt verdedigd in deze fase. In de vierde fase wordt bestuurlijk leiderschap



(100) getoond in element *invloed* in Rotterdam, waar nodig een directe escalatie richting de minister plaatsvindt. Dit toont het verschil in score aan ten opzichte van Den Haag, waar op *invloed* lager gescoord wordt (60) door het ontbreken van direct georganiseerde escalatie richting de betrokken partijen, in het bijzonder het Rijk. In Den Haag wordt op bestuurlijk niveau met name hoger gescoord (100) op het element *groepen*, juist omdat dit ambtelijk nagelaten wordt en bestuurlijk geïntervenieerd dient te worden om bijvoorbeeld prijsstijgingen gemeentelijk op te vangen. Mede dankzij leiderschap op het element *invloed* wordt er hoger gescoord in Rotterdam op het element *doelen* (80) ten opzichte van Den Haag (60). In de laatste fase van de gebiedsontwikkeling is bij het bestuurlijk leiderschap zichtbaar dat Den Haag significant hoger scoort dan Rotterdam. De scores voor het ambtelijk leiderschap zijn hier debet aan, waar in Den Haag beperkt wordt gescoord. Bestuurlijk leiderschap is in Rotterdam in deze fase kortgezegd praktisch niet noodzakelijk. Dit vanwege het beleggen van rollen en verantwoordelijkheden voor de laatste fase in afspraken in de voorgaande fase van ontwikkeling en bouw.

In de eerste fase van de gebiedsontwikkelingen wordt ambtelijk leiderschap vrijwel gelijkwaardig gescoord, waar met name een verschil optreedt betreffende het element *invloed*. In Den Haag wordt hier hoger gescoord (60/40) vanwege de al meerdere aanwezige samenwerkingsovereenkomsten en lobby gesprekken met ontwikkelaars en eigenaren in het gebied. In de tweede fase wordt ambtelijk leiderschap op alle vier de elementen hoger gescoord in Rotterdam. Verklaringen hiervoor zijn met name dat ambtelijk breed ingezet wordt op een coalitie van de stakeholders in het gebied, met de vereniging RCD als voorbeeld hiervan. Daarnaast wordt ambtelijk de strategie gevolgd om de noodzakelijke ingrepen in het gebied in het afgeschaalde pakket maatregelen te behouden, met het behouden van draagvlak van de betrokken partijen.

In de derde fase worden in Den Haag incidenteel afspraken gemaakt op deelgebied niveau, waarbij een voorschot wordt genomen op de vierde fase. Dit is meer het geval in de brede zin van de gebiedsontwikkeling dan wat procesmatig in Rotterdam plaatsvindt. Dit verklaart de lagere score voor *proces* (40) in Rotterdam. Opvallend in deze fase is het ambtelijk leiderschap en de verschillen die zich manifesteren in de elementen *groepen* en *doelen*. Dit kan worden verklaard door de keuze in Den Haag om maar met een beperkte groep partijen een stuurgroep in te richten, waar niet alle betrokken partijen deel vanuit maken. De bredere groep wordt in Rotterdam in een stuurgroep voor het sleutelproject en in een vereniging voor de gebiedsontwikkeling ondergebracht. Daarnaast is het verschil (40/80) in de modelscore voor *doelen* het resultaat van een gebrek aan integrale sturing in Den Haag, wat ervoor zorgt dat integratie in het stedelijke weefsel niet als cruciaal element wordt neergezet. Op programmaniveau wordt in Rotterdam ambtelijk bijgestuurd in de deelgebieden, dit resulteert in haalbare samenwerkingen die de doelen van het gebied nastreven.

Voor de vierde fase wordt zichtbaar in de scores dat het proces tijdens de bouw in Rotterdam hoger scoort (60/80). Het resultaat van een gedegen integrale projectorganisatie met een betrouwbare escalatiemogelijkheid is hieraan debet. Daarnaast is er ambtelijk leiderschap voor wat betreft het element *invloed* in Rotterdam duidelijk zichtbaar. De conclusie hier is dat investeren in het onderlinge vertrouwen en de positie van de ambtelijke projectleiding zorgt voor een goede interactie met de stakeholders. Met daarbij doorzettingsmacht richting de verantwoordelijke bestuurders zorgt dat hier voor de hoge score (80). In Den Haag is er beperkt grip en daarmee invloed op de ontwikkelingen in de deelgebieden, waarbij de gemeente bijvoorbeeld bij de OV-terminal wel de risicodragende partij is. Dit zorgt ervoor dat op dit element laag wordt gescoord (40). In beide gebiedsontwikkelingen is er zicht op de betrokken stakeholders, waarbij de betrokkenheid niet toe dan wel afneemt door aanzienlijk ambtelijk leiderschap. Relevant is dat bij het element *doelen* Den Haag in het model een hogere score krijgt (80 om 60), Hierbij wordt uitgegaan van de vooraf vastgestelde doelen van de gemeente. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de doelen met daaraan gekoppeld programma lager ingeschaald worden ten opzichte van de RCD doelstellingen.

Ten slotte concluderen we in de vijfde fase dat ambtelijk leiderschap in Rotterdam hoger wordt gescoord op drie van de vier elementen in het model. Voor het element *proces* wordt in Den Haag in mindere mate de rol en verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie vastgelegd in overeenkomsten, om daarbij ook gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid te nemen. Dit komt moeizaam tot stand of ontbreekt grotendeels. Dit manifesteert zich in de scores in *proces* (60) en *invloed* (40). De betrokkenheid in deze fase in Den Haag van de betrokken partners is matig, waardoor een juiste integratie in het stedelijke weefsel van deze gebiedsontwikkeling volgens verschillende partijen niet is gerealiseerd. Wel wordt in het vierde element *doelen* gelijk gescoord (60/60). Dit met name omdat in Rotterdam het sleutelproject geïntegreerd is in het stedelijke weefsel, maar in de bredere RCD gebiedsontwikkeling ontbreekt de samenhang en worden hierdoor gedeeltelijk de gestelde doelen niet gehaald. In Den Haag zijn de doelen in de basis gehaald, waar dit voor enkele deelgebieden eveneens nog niet van toepassing is gebleken.

6. Conclusies & aanbevelingen

6.1. Inleiding

De centrale onderzoeksvraag die in dit onderzoek beantwoord dient te worden luidt:

- Welke lessen met betrekking tot samenwerkingsvormen en leiderschap kunnen worden getrokken uit de Sleutelprojecten en bijbehorende gebiedsontwikkelingen te Den Haag en Rotterdam?

Het voorliggende hoofdstuk behandelt de conclusies die leiden tot de beantwoording van de bovenstaande centrale vraag. Daaropvolgend worden op basis daarvan enkele aanbevelingen gedaan en suggesties genoemd voor vervolgonderzoek.

De verkenning van de literatuur is gestart met de vormen van samenwerking die terugkomen in maatschappelijke opgaven. Uit deze wetenschappelijke structuur om meerlaagse sturing te definiëren zijn twee sturingsvarianten gekozen die qua specificaties overeenkomen met de stappen die gezet worden in de gebiedsontwikkeling, met centraal daarin samenwerking en leiderschap. Daarna zijn de verschillende arena's waarin zaken zich afspelen beschreven, om de plek waar de samenwerking plaatsvindt en keuzes worden gemaakt te kunnen plaatsen. Om leiderschap te definiëren in dit onderzoek is een selectie gemaakt uit de onderzochte literatuur, waar de vier elementen van Northouse (2007) en twee hoofdlijnen voor leiderschap die 't Hart (2014) geconfronteerd worden in een model. In de literatuurstudie is een breder scala aan invalshoeken beschreven, waarbij voor dit onderzoek en behapbare analysemodellen een selectie is gemaakt die zich laat vertalen naar de politiek-bestuurlijke- en ambtelijke wereld.

Voor het onderzoek zijn de fasen voor gebiedsontwikkeling als structuur gebruikt zoals De Zeeuw (2019) die heeft opgesteld. Daarbij is gelet op de toepasbaarheid vanuit de literatuur aangaande de arena's, meerlaagse samenwerkingen en elementen van leiderschap. Elke fase van de gebiedsontwikkeling middels de modellen geanalyseerd, waarbij inzichtelijk is gemaakt hoe deze begrippen met de gehanteerde kenmerken zich voordoen.

Om de analysemodellen te toetsen zijn twee praktijkcases onderzocht. In Den Haag en Rotterdam zijn de gebiedsontwikkelingen onderzocht middels beschikbare literatuur, documentatie van de ontwikkelingen en semigestructureerde interviews. Dit om de modellen via de fasen van gebiedsontwikkelingen inhoudelijk te kunnen waarderen. De interviews hebben plaatsgevonden met verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren ten tijde van de ontwikkelingen.

6.2. Conclusies

Aan de hand van het gedane onderzoek in de literatuur dan wel de praktijk kunnen lessen worden getrokken, om antwoord te geven op de centrale vraag. Dit wordt gedaan door middel van conclusies te trekken per fase van de gebiedsontwikkeling. Daarbij is het onderscheid gemaakt in de lessen die van toepassing zijn op samenwerkingsvormen en bestuurlijk/ambtelijk leiderschap.

De volgende lessen kunnen worden getrokken uit de sleutelprojecten en bijbehorende gebiedsontwikkelingen:

Fase 1 initiatief & verkenning

In deze fase is de nationale arena zoals die in de behandelde literatuur door De Zeeuw (2019) aan de orde komt herkenbaar. Voor een juiste interactie tussen de overheidspartijen is een coördinerend minister en ministerie noodzakelijk. Daarbij geldt voor deze gebiedsontwikkelingen dat het Rijk gelijke spelregels deelt met de betrokken gemeenten voor een gelijk startpunt van de samenwerking. Daarbij is de corrigerende top-down rol die het Rijk speelt in zowel de gebiedsontwikkeling van Den Haag alsook Rotterdam noodzakelijk. Dit omdat de beide gemeenten een programmering opvoeren die niet gestaafd wordt met daadwerkelijk te realiseren plannen.

Voor Den Haag is zichtbaar dat een ambitieuze visie zich niet vertaalt in een eenzelfde formaat plan, wat een vertragende werking geeft op verschillende deelgebieden. Bestuurlijk en ambtelijk leiderschap is hier minder aanwezig waardoor deze omstandigheden kunnen ontstaan, met name vanuit de gestelde 'doelen' voor leiderschap als element in de toegepaste literatuur.



Leiderschap wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk getoond bij een pakket wat te groots blijkt te zijn in Rotterdam. Een te hoge inzet blijkt een pad naar een meer gebalanceerd plan waar de stakeholders steun aan geven. Hier wordt bestuurlijk en ambtelijk in Den Haag te weinig op ingezet, wat zich wrekt in het vervolg. Daarnaast wordt bestuurlijk accuraat aangehaakt door beide gemeenten, die in de basis een mogelijkheid zien voor rijksbijdragen en bijbehorende rol door het HSL initiatief.

Fase 2 Planvorming & conditionering

De partijen in de beide gebiedsontwikkelingen worden schijnbaar willekeurig en zonder direct commitment betrokken, wat zich vervolgens wrekt in de hierop volgende fasen.

In deze fase fungeren de Spoorbouwmeester en de Rijksbouwmeester in de nationale arena als voorportaal en adviesorgaan richting het Rijk, wat directe invloed heeft op het sleutelproject. Dit is met name het geval in Den Haag, waar de Spoor- en Rijksbouwmeester een fors corrigerende factor zijn op het geprogrammeerde geheel in het gebied. Daarnaast wordt op deelgebied niveau in Den Haag met name technisch gedacht, zowel bij overbouwing van het busstation en een koppeling tussen een fietsparkeergarage op het KJ-plein. De gemeentelijke wil om grootschalige financiën te organiseren en daarmee een significante ontwikkeling los te krijgen ontbreekt. Verder werkt de gemeente per deelgebied op verschillende wijze samen met partijen, waarbij eigenaarschap van verscheidene partijen (zoals NS en RVB) ontbreekt.

In de Rotterdamse casus wordt de samenwerking in de bredere gebiedsontwikkeling geformaliseerd in een vereniging, waarbij getracht is stakeholders mede eigenaar te maken van RCD. Buiten de (semi-) overheidspartijen is dit maar deels gelukt, waar de mislukte erfpachtdeal met LSI vastgoed en de gemeente Rotterdam een voorbeeld van is.

De betrokkenheid van stakeholders (zoals de private partijen) en hoe zij zich in het gebied manifesteren blijkt doorslaggevend in de hoogte van de slagingskans voor nieuwe ontwikkelingen in de gebieden van beide gemeenten. Betreft bestuurlijk en ambtelijk leiderschap is te zien dat het verleiden van investeerders om grootschalig aan de slag te gaan in de beide gebieden maar beperkt lukt. Alleen bij deelgebied New Babylon lukt dit grotendeels, waarbij in Rotterdam dit in de binnenstad en Kop van Zuid lukt, maar niet in het RCD. Daarbij helpt het niet mee dat er veelal Duitse investeerders actief zijn, die zich niet gemakkelijk committeren aan grootschalige nieuwbouw in het gebied.

Wanneer de koppeling met de literatuur wordt gelegd kan worden geconcludeerd dat de nationale- en lokale arena niet synchroon fungeren, maar dat de nationale arena een corrigerende factor invult. Verder wordt ambtelijk niet voldoende zichtbaar hoe wordt gebalanceerd tussen de rollen, zoals de invulling van leiderschap door 't Hart (2014) wordt genoemd.

Fase 3 Uitwerking & projectontwikkeling

De complexiteit en integratie van de geambieerde publieke- en private ontwikkelingen, wat zich vertaalt in gelijktijdige projectontwikkeling binnen het plangebied blijkt complex en maar beperkt mogelijk.

In Den Haag wordt samengewerkt aan (uitvoerings- en samenwerkings-) overeenkomsten in de deelgebieden Babylon, Anna van Bueren en het station. Dit vindt beperkt plaats in Rotterdam, waar alleen in het deelgebied station/Kruisplein overeenkomsten worden opgesteld (met NS en ProRail). In het verdere RCD is maar beperkt sprake van uitwerking van de programmering.

Het ontbreken van partijen die een (vastgoed)rol spelen bij de gebiedsontwikkeling blijkt regelmatig een bewuste keuze te zijn, die vertragingen kan opleveren in de verdere mogelijkheden tot projectontwikkelingen. Inzake leiderschap wordt ervoor gekozen om in Den Haag niet alle partijen in een stuurgroep op te nemen, waarbij in Rotterdam daar wel voor wordt gekozen. Ook het bestaan van de vereniging met stakeholders in het RCD houdt zicht op de (tegengestelde) belangen, waar de gemeente gemakkelijker de integraliteit kan bewaken. Dit zicht ontbreekt grotendeels in Den Haag, wat zich vertaalt in een moeizame integratie van de projectontwikkeling in het stedelijke weefsel. Gerelateerd aan de literatuur is het met name de sturing en het leiderschap richting de (private) 'groepen' zoals beschreven door Northouse (2007) die de publiek- en private samenwerking in te gebieden frustreert.

Fase 4 Vastgoedontwikkeling & bouw

De samenwerking in deze fase kenmerkt zich in Rotterdam door hier de escalatielijnen open te houden. Hierin wordt vanuit de lokale arena gemakkelijk opgeschaald middels verantwoordelijk wethouders en burgemeester richting de minister. In Den Haag ligt de samenwerking in de lokale arena gevoeliger, wat een 'frontale' escalatie wanneer noodzakelijk moeizamer maakt. Opschaling is daarbij moeilijker door gebrek aan draagvlak van de betrokken gebiedspartijen. Wel wordt in Den Haag in de verdere deelgebieden (Babylon en Anna van Bueren) contractueel scherp gestuurd, wat geëffectueerd wordt door een relatief voorspoedig verlopende bouwfase.



Leiderschap in deze fase komt naar voren door de bovenstaande bestuurlijke escalatie te organiseren. In Rotterdam is door het gevoeld gedeelde eigenaarschap een ambtelijke strategie gevolgd om doorzettingsmacht richting de bestuurders te organiseren, om financiële en inhoudelijke kwesties op te lossen. In Den Haag is dit gedeeltelijk hetzelfde, maar hier met de kantenkening dat de partijen niet automatisch gedeeld eigenaarschap voelen. Dit terwijl de gemeente risicodragend is voor de ontwikkeling van het sleutelproject. Een harde knip in de bouwfase tussen gemeente en NS over opdrachtgeverschap die bestuurlijk geforceerd wordt geeft uiteindelijk de doorslag om de verhoudingen niet verder op scherp te zetten.

Geredeneerd vanuit de behandelde literatuur kan het volgende geconcludeerd worden. Namelijk dat de basis voor de juiste escalatie en samenwerking ligt in de “situationele handelingen van het leiderschap” zoals die beschreven zijn door Northouse (2007). Dit zorgt voor een stijging van het vertrouwen tussen de betrokken partijen.

Fase 5 Exploitatie & beheer

Geconcludeerd kan worden dat samenwerking in deze fase met name plaats vindt in de lokale arena plaatsvindt. Daarbij is in de basis de opzet voor beheer en onderhoud dezelfde, waarbij in Den Haag een knip wordt gemaakt tussen de OV-terminal en de verdere deelgebieden. Dit betekent een moeizame integratie van het gebied richting de Koekamp, Anna van Bueren- en Turfmarkt zijde. In Rotterdam worden wel kwaliteitseisen verder richting de stad doorgevoerd, wel worden kansen gemist om dit ook te organiseren naar de kanten van Conradstraat, ‘achterzijde’ van het station en het Delftseplein.

Aangaande leiderschap wordt zichtbaar dat bestuurlijk in de vorige fase in Rotterdam de financiële- en inhoudelijke ruimte is georganiseerd, dit geldt met name voor het sleutelproject binnen RCD. In de verdere gebiedsontwikkeling, zoals bij het Schiekadeblock, is met name ambtelijk leiderschap zichtbaar op exploitatie en beheer. Dit mede door het eigenaarschap wat de gemeente in de schoot is geworpen door de mislukte erfpachtdeal met de ontwikkelaar. Bij beide gebiedsontwikkelingen wordt het bestuurlijk- en ambtelijk leiderschap gemist om breder dan het sleutelproject in het gehele gebied de gewenste kwaliteit door te voeren. In Den Haag is dit direct te liëren aan het ontbreken van gezamenlijke betrokkenheid richting de brede gebiedsontwikkeling, in Rotterdam ontbreekt de (financiële) betrokkenheid met name bij de private partners in het gebied.

Wanneer de koppeling gelegd wordt met de literatuur is zichtbaar dat op het element ‘groepen’ zoals Northouse (2007) de gemeenschappelijke deler enerzijds bij de publieke partijen (Den Haag) ontbreekt en anderzijds bij de private partijen (Rotterdam). Daarnaast dient er oog te zijn voor de positionering van de stakeholders in onder andere de strategische kern en de complementaire ring (Kaats & Opheij, 2012). Hier wordt zichtbaar in beide gebiedsontwikkelingen dat zich bewegen (zonder daar expliciete afspraken over te maken) tussen de kern en de ring daarbuiten. Geconcludeerd kan worden dat dit zorgt voor een significante mate van vrijblijvendheid in de gebiedsontwikkelingen.

Conclusies buiten beantwoording centrale vraag

Naast de conclusies die worden getrokken in de verschillende fasen, komen er enkele observaties naar voren tijdens het onderzoek die interessant genoeg zijn om te benoemen. De observaties kunnen gelieerd zijn aan de conclusies die verbonden zijn aan de centrale vraag, maar kunnen losstaand worden geïnterpreteerd.

In de gebiedsontwikkelingen zoals hier zijn onderzocht, is commitment vanuit het Rijk met de HSL plannen een springplank geweest om gelden los te krijgen en ambities te kunnen realiseren. Daarnaast is de politieke partijkleur van de minister en de coördinerende rol die is gespeeld door VROM een ‘perfect storm’ te noemen, zodoende voortdurend draagvlak op lokaal en nationaal niveau te behouden.

Daarnaast komt in de gesprekken naar voren dat een te ambitieus plan kan helpen als beginpunt, mits er strategisch wordt nagedacht over een minder rigoreus plan met behoud van de geambieerde kwaliteiten in het gebied. Daarbij is het van belang dat voldoende lokale draagkracht beschikbaar is. Dit dient zich te vertalen in bestuurders die zich hard blijven maken voor de gebiedsontwikkeling, met daarmee ook het afgeven van een fors financieel commitment om de geformuleerde ambities stevigheid mee te geven.

Ambtelijk blijkt het van essentieel belang om over de deelgebieden heen een governance te organiseren. Dit betekent niet alles met alles verbinden en zodoende de complexiteit te vergroten. Wel kan het volgende worden geconcludeerd:

- Gelijkgestelde kwaliteitseisen voor de deelgebieden vanuit de gemeente zijn essentieel voor een integratie in de bestaande stedelijke structuur;



- Inzet op een langdurige vertrouwensrelatie met de cruciale stakeholders in het gebied is noodzakelijk, met het wederzijds houden aan gemaakte afspraken;
- Het organiseren van een escalatiemodel richting de bestuurlijke kant is nodig, waar mogelijke problemen in elke fase van de gebiedsontwikkeling aangepakt kunnen worden;
- Het ambtelijk juist positioneren van de gebiedsontwikkeling in het gemeentelijk apparaat is randvoorwaardelijk, met een duidelijke governance met daarin afspraken over doorzettingsmacht en kracht;
- Het organiseren van bestuurlijk commitment, niet alleen voor de financiën maar met name ook in de uitvoering en beheerfase. De gebruiker en bewoner van de gebieden ondervindt deze fasen in de praktijk, waar interactie met het stedelijk weefsel neerkomt op kwalitatieve ervaringen in het gebied.

6.3. Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gegeven die zich laten vertalen naar mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Het onderzoek is met name ingestoken vanuit de (semi) publieke partijen die actief zijn geweest in het gebied. Om het onderzoek behapbaar te houden is ervoor gekozen om deze scope te kiezen. In het analysemodel is daarom de bestuurlijke- en ambtelijke kant van leiderschap behandeld. Daarnaast wordt bij de aanbevelingen aangegeven waar kansen liggen voor mogelijk vervolgonderzoek.

Aangezien de begrippen *samenwerking* en *leiderschap* de kapstok gevormd hebben voor het onderzoek, vormen zij ook de uitgangspunten voor aanbevelingen. De volgende aanbevelingen worden gegeven:

1. Samenwerking tussen de lokale en de nationale arena is cruciaal. Om een haalbare gebiedsontwikkeling te programmeren is het aan te bevelen om een strategie op te stellen waarin ambitieniveau, mogelijke rol van het Rijk en het pad tot gezamenlijke financiering van een betrouwbaar programma te beschrijven.
2. Betrek alle partijen waar de gemeente afhankelijk van is zo nauw mogelijk bij de contouren van de gebiedsontwikkeling, om het draagvlak te vergroten. Dit geldt zowel voor de markt alsook voor het Rijk, waar bijvoorbeeld de Rijks- en Spoorbouwmeester direct betrokken dient te worden wanneer ministeries betrokkenheid voor zichzelf zien. Het opnemen in een publiek (en waar nodig ook privaat) samengestelde governance is hierbij essentieel. Met private investeerders dient de juiste afbakening te worden gezocht, zonder daarbij het middel tot doel te verheffen (zoals bij het Schiekadeblock heeft plaatsgevonden met de erfpacht constructie).
3. Maak per deelgebied naast een technische doorrekening en wens voor mogelijke programmering op ambtelijk niveau een doorvertaling naar financiële implicaties en mogelijke afnemers in de markt. Dit vraagt bestuurlijke- en ambtelijke inzet om mogelijke afnemers te verleiden, zoals in Rotterdam wordt gedaan door een jaarlijkse driedaagse tussen bestuurders en ambtelijke top van gemeente, andere publieke- en private organisaties. Hierbij is het van belang om daarbij afspraken transparant te verwerken in de deelgebieden van de gebiedsontwikkeling en duidelijk te zijn over geheimhouding. In Den Haag is dit per deelgebied verschillend aangepakt, waardoor grote verschillen ontstaan en de synergie wordt gemist. Cruciaal bij deze aanbeveling is voor Den Haag om bijvoorbeeld het RVB direct te betrekken bij een dergelijke gebiedsontwikkeling, ook zonder direct eigenaarschap van de Rijkszijde.
4. Zet in op de juiste balans met betrekking tot 'onzichtbare kosten' in de afgesproken governance, waar betrokken partijen in moeten groeien. Juist langdurige samenwerking vraagt om vertrouwen en elkaar ondersteunen. Dit betekent ook dat financieel risico's voor elkaar gelopen dienen te worden, bijvoorbeeld voor de logistiek in een gebiedsontwikkeling. Zorg ervoor dat niet één partij wordt opgezadeld met alle onzichtbare kosten, waar de andere partij alle zichtbare kwaliteit betaalt.
5. Organiseer en leg een escalatiemodel vast, wanneer partijen in de fasen er qua proces dan wel inhoud niet op gebiedsniveau uitkomen. Dit vraagt eerst ambtelijke escalatie en daarna bestuurlijke escalatie. Met daarbij afhankelijk of het Rijk een rol speelt ook een benoemde escalatie richting de coördinerend bewindspersoon aldaar.
6. Voor aanbeveling zes is het van belang om, zeker bij financieel complexe en tijdsintensieve projecten contractueel duidelijkheid te scheppen over tegenvallers. Deze aanbeveling betekent ook dat niet achteraf nog politiek gesleuteld kan worden aan typen woningen dan wel aantallen. Dit kan

in de bouwfase versnelling opleveren, bijvoorbeeld betreffende indexering van kosten, zekerheid voor wat betreft de investering, balans in de verdeling van onzichtbare investeringen en het opnemen van kwaliteitseisen die zijn opgeschreven in gemeentelijk beleid.

7. De zevende en laatste aanbeveling schetst het belang van aandacht voor de exploitatie van het vastgoed, beheer en onderhoud. In de onderzochte cases komt naar voren dat alle betrokkenen trots zijn op de kwalitatieve slag die gemaakt is in de openbare ruimte van het sleutelproject in Rotterdam. Dergelijke kwaliteitseisen dienen tijdens de tweede en derde fase van de gebiedsontwikkeling al uitgewerkt te worden. Uiteindelijk dient ambtelijk hier met de betrokken stakeholders de balans tussen betaalbaarheid en uitstraling te worden gezocht.

6.3.1. Vervolgonderzoek

Voor het doen van vervolgonderzoek kan gefocust worden op de kansen die er liggen wanneer een te ambitieus plan het levenslicht ziet. Meerdere keren in dit onderzoek is naar voren gekomen dat er wellicht mogelijkheden liggen bij een te hoge inzet, om daarna partijen met een tweede plan wel aan boord te krijgen. Daarnaast zou vervolgonderzoek gedaan kunnen worden naar leiderschap op specifiek nationaal niveau, met daarin centraal de rol die het Rijk zou moeten spelen. Dit is bij de sleutelprojecten een coördinerend minister en ministerie geweest, maar welke varianten zijn hierin mogelijk en helpen daarmee bij ontschotting van rijks gelden en situaties waar geen gelden vanuit bijvoorbeeld gasvelden beschikbaar zijn.

De derde optie voor vervolgonderzoek kan gedaan worden met de focus op de governance. Met hierin de centrale vraag hoe in de basis een escalatiemodel ontwikkeld kan worden voor gebiedsontwikkeling. Daarbij kan een mogelijk onderscheid gemaakt worden tussen bestuurlijke, ambtelijke of private escalatie voor specifieke deelgebieden in de gebiedsontwikkeling. Een vierde optie voor vervolgonderzoek kan worden gedaan naar samenwerking op risicomanagement bij gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat ingezoomd kan worden hoe samenwerkingsvormen zich contractueel laten vertalen, met als context bijvoorbeeld risicomanagement. Onderdelen van een dergelijke studie kunnen het volgende bevatten:

- a) Onderzoek naar samenwerking bij prijsindexatie en bijkomende risico's;
- b) Interpretatie van conjunctuurverandering in de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld erfpachtconstructies en voorbeelden of dit effectief is in de praktijk;
- c) Onderzoek naar verdelingsstructuren bij onzichtbare investeringen om de 'pijn' te verdelen.

Een vijfde en laatste mogelijk voor vervolgonderzoek concentreert zich meer richting de ruimtelijke kwaliteit en doorvertaling naar de fase van beheer en exploitatie van het ontwikkelde gebied. Waarom komt bij diverse partijen naar voren dat men onafhankelijk van elkaar benoemt dat de behaalde kwaliteit hoog is, maar dit niet direct het uitgangspunt vormt in het verdere gebied?



Bijlage 1 Literatuur

- Ansell, C., & Torfing, J. (2017). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing Ltd., 2017. Opgehaald van <https://www-elgaronline-com.eur.idm.oclc.org/view/edcoll/9781782548492/9781782548492.xml>
- Biesbroek, R., Termeer, K., Dewulf, A., & Keessen, A. (2014). *Integraliteit in het Deltaprogramma: verkenning van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen*. Wageningen University, Utrecht University. Opgehaald van https://www.researchgate.net/publication/264587654_Integraliteit_in_het_Deltaprogramma_verkenning_van_knelpunten_en_mogelijke_oplossingsrichtingen_in_Dutch
- Boogers, M., Klok, P.-J., Denters, B., & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten - Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente. Opgehaald van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/253691/Effecten-van-regionaal-bestuur-voor-gemeenten.pdf>
- Boonstra, J. (2018). Perspectieven op leiderschap. In J. Boonstra, *Perspectieven op leiderschap* (p. 269). Vakmedianet.
- Bourgon, J. (2011, Oktober). *The new Synthesis: Preparing Government for the Challenges of the 21st Century*. Opgehaald van Website van Civil Service College Singapore: <https://www.csc.gov.sg/articles/the-new-synthesis-preparing-government-for-the-challenges-of-the-21st-century>
- Bureau Spoorbouwmeester. (2016). *De nieuwe Sleutelprojecten*. Opgehaald van <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjV2OKwkfX1AhXJlQKHV1PAa4QFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.spoorbeeld.nl%2Finspiratie%2Fde-nieuwe-sleutelprojecten-op-weg-naar-2030&usg=AOvVaw3GSKPbc2T05vcCU7aFsyKW>
- Bureau Stedelijke Planning. (2009). *Evaluatie sleutelprojecten*. Evaluatie. Opgehaald van <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjjobLP6OD1AhXtMwKH erfAbcQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tweedekamer.nl%2Fdownloads%2Fdocument%3Fid%3De052338-110a-4ea3-9044-560400666220%26title%3D%2520Evaluatie%2520sleutelproj>
- De Zeeuw, F. (2007). *De engel uit marmer*. Opgehaald van Website van gebiedsontwikkeling.nu: https://dh1hpfqcgj2w7.cloudfront.net/media/documents/2007_Engel_uit_het_marmer.pdf
- De Zeeuw, F. (2013). *Bulletin bij het congres gebiedsontwikkeling - Werkzame ontwikkelstrategieën*. Opgehaald van Website van gebiedsontwikkeling.nu: https://dh1hpfqcgj2w7.cloudfront.net/media/documents/2013.05.25_Bulletin__Werkzame_ontwikkelstrategieën_.pdf
- De Zeeuw, F. (2019). Zo werkt gebiedsontwikkeling. In F. De Zeeuw, *Zo werkt gebiedsontwikkeling, handboek voor studie en praktijk* (p. 269).
- Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2005). *Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands*. Opgehaald van <https://academic-oup-com.eur.idm.oclc.org/jpart/article/16/3/417/934207>
- Flyvbjerg, B. (2007). *Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure, Transportation Planning and Technology*. Opgehaald van <https://doi.org/10.1080/03081060701207938>
- Gebiedsontwikkeling.nu. (2017, Oktober 26). *Verstedelijking en mobiliteit als integrale opgave*. Opgehaald van Website van Gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/verstedelijking-en-mobiliteit-als-integrale-opgave/>
- Gemeente Den Haag. (2002). *Coalitieakkoord 2002-2006 gemeente Den Haag*. Opgehaald van Website van gemeente Den Haag: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3332478/1/RIS095912a>
- Gemeente Den Haag. (2003, februari). *Masterplan Den Haag Nieuw Centraal*. Opgehaald van Website van gemeente Den Haag: https://denhaag.notubiz.nl/document/9789313/1/102689+Masterplan+Den+Haag+Nieuw+Centraal_
- Gemeentewerken Rotterdam. (2005, september). *MER rapportage Rotterdam Centraal*. Opgehaald van Website van commissie MER: <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p11/p1165/1165-74mer.pdf>
- Hilbers, Hans; Manting, Dorien; Schuur, Jan, PBL. (2011). *Nederland in 2040: een land van regio's : Ruimtelijke Verkenning 2011*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Opgehaald van <https://eur-on-worldcat-org.eur.idm.oclc.org/search/detail/752132062?queryString=Nederland%20in%202040%3A%20Een%20Land%20van%20Regio%2E%80%99s%20Ruimtelijke%20Verkenning%202011&clusterResults=true&groupVariantRecords=false>
- Hoorn, M. (2021, Juni 7). *Te weinig geld, capaciteit en kennis vertragen transformaties*. Opgehaald van Platform31: <https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/te-weinig-geld-capaciteit-en-kennis-vertragen-transformaties>
- Kaats, E., & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties: samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*. Kluwer. Opgehaald van https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?leren-samenwerken-tussen-organisaties&kb_id=10272
- Kaats, E., & Opheij, W. (2016). Leren samenwerken tussen organisaties. In E. Kaats, & W. Opheij, *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer.

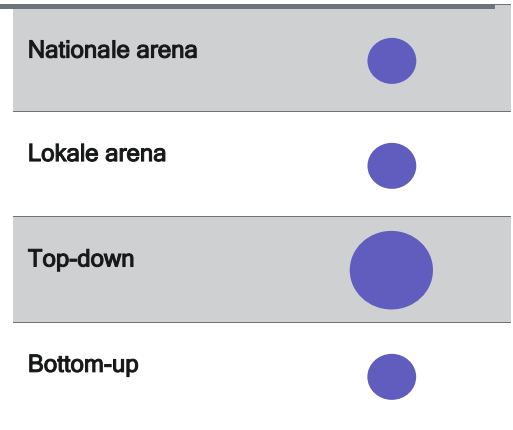


- Katz, B., & Nowak, J. (2017). *The new localism: how cities can thrive in the age of populism*. Washington: Brookings Institution Press. Opgehaald van <https://eur-on-worldcat-org.eur.idm.oclc.org/oclc/1011192750>
- Kenniscentrum InfoMil. (2022). *Gebiedsontwikkeling: Introductie en proces gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van Website van Kenniscentrum InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/introductie-proces/#Dehaalbaarheidsfase>
- Klijn, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). *The impact of network management on outcomes in governance networks*. Opgehaald van <https://onlinelibrary-wiley-com.eur.idm.oclc.org/doi/full/10.1111/j.1467-9299.2010.01826.x?sid=worldcat.org>
- Laglas, K. (2011). *Wie heeft hier de leiding?* Opgehaald van Website van TU Delft: <http://resolver.tudelft.nl/uuid:857ebdfb-614c-411b-92d6-6060c6745709>
- Ministerie van VROM. (2003). *Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht*. Opgehaald van Website van ministerie VROM: <https://adoc.pub/queue/nieuwe-sleutelprojecten-in-aantocht-voortgangsrapportage-dec.html>
- Ministerie van VROM. (1998, mei). *Nieuwe Sleutelprojecten Tussentijdse evaluatie*. Opgehaald van Website van gemeente Den Haag: <https://denhaag.notubiz.nl/document/9783762/1/079626%20Nieuwe%20Sleutelprojecten%20Tussentijdse%20evaluatie>
- Ministerie van VROM. (2000, Augustus). *Nieuwe Sleutelprojecten*. p. 27. Opgehaald van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9788611/1/079626%20Nieuwe%20Sleutelprojecten>
- Ministerie van VROM. (2003). *Nieuwe sleutelprojecten in aantocht - voortgangsrapportage december 2003*. Opgehaald van <https://docplayer.nl/12720251-Nieuwe-sleutelprojecten-in-aantocht-voortgangsrapportage-december-2003.html>
- Ministerie van VROM. (2006). *Nieuwe Sleutelprojecten op stoom*. VROM. Opgehaald van https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiezsDgkvX1AhWUHewKHxeHANOQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fpuc.overheid.nl%2Frijkswaterstaat%2Fdoc%2Fpuc_142292_31%2F&usg=AOvVaw25goDdl2Lp5HeRfbfi-v_Z
- Ministerie van VROM. (2006, maart). *Nieuwe Sleutelprojecten op stoom*. Opgehaald van Website van CROW: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiR73vI8L6AhXF26QKHwZpCRIQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fdocplayer.nl%2F11748954-Nieuwe-sleutelprojecten-op-stoom.html&usg=AOvVaw22q8cBhFP18bXcWkxo_Bcj
- Mouter, N. (2016). *Wie trekt er aan de touwtjes? 28 politici over de actoren die politieke besluiten over het MIRT achter de schermen beïnvloeden*. Opgehaald van Website van MKBA-informatie.nl: <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/publicaties-over-mkba/wie-trekt-er-aan-de-touwtjes/>
- Northouse, P. (2007). *Leadership: theory and practice*. Thousand Oaks.
- Northouse, P. G. (2007). *Leadership Theory and practice*. In P. G. Northouse, *Leadership Theory and practice*. SAGE publications.
- Nozeman, E. (2017). *De initiatieffase van het nieuwe ontwikkelen*. Opgehaald van Website van Amsterdam School of Real Estate: https://www.asre.nl/images/Onderzoek/Hetnieuweontwikkelen_EdNozeman_mrt17.pdf
- PBL. (2010). *Balans van de Leefomgeving 2010*. Opgehaald van Website van Planbureau voor de Leefomgeving: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/500206001.pdf>
- PBL. (2014). *Kiezen en delen*. Opgehaald van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL_2014_Kiezen_en_delen_1358_1.pdf
- Peek, G.-J., & Louw, E. (2008). *Integrated Rail and Land Use Investment as a Multi-disciplinary Challenge*. Opgehaald van <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1080/02697450802423591>
- Schaap, L., & Ostaaïjen, v. (2015). *The Quest for Good Urban Governance*. VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer. Opgehaald van <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/good-multi-level-governance-brainport-eindhoven>
- Spoorbeeld. (2016, oktober 12). *De Nieuwe Sleutelprojecten, op weg naar 2030*. Opgehaald van Website van Spoorbeeld: <https://www.spoorbeeld.nl/inspiratie/de-nieuwe-sleutelprojecten-op-weg-naar-2030>
- 't Hart, P. (2014, Juni). *Ambtelijk vakmanschap 3.0*. Opgehaald van Website van NSOB: <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Ambtelijk-vakmanschap-3.0.pdf>
- 't Hart, P. (2014). *Understanding Public Leadership*. In P. 't Hart, *Understanding Public Leadership*.
- Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A., & van Vulpen, B. (2018). *Effectief Sturen met Multi-Level Governance*. Den Haag: NSOB.
- van Buuren, A., Driessen, P., Teisman, G., & van Rijswijk, M. (2013). *Toward legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands: combining insights from a legal, planning and network perspective*. Springer - Verlag Berlin Heidelberg. Opgehaald van <https://link-springer-com.eur.idm.oclc.org/content/pdf/10.1007/s10113-013-0448-0.pdf>
- Van der Wouden, R., Spaans, M., Foeken, G., & Hollander, K. (2009). *Evaluatie sleutelprojecten: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM*. Opgehaald van https://www.researchgate.net/publication/40736386_Evaluatie_sleutelprojecten_Onderzoek_in_opdracht_van_het_Ministerie_van_VROM

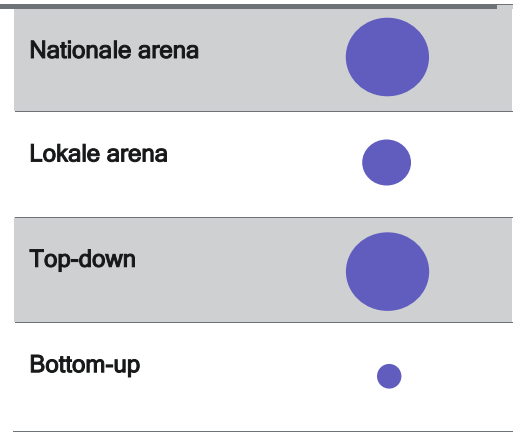
- van Deursen, T. (2016). *Publiek-private rolverdeling in een veranderende realiteit. Onderzoek naar de planningscultuur bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen. Opgehaald van https://theses.uhn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/3417/Deursen,_Thijs_1.pdf?sequence=1
- van Haeff, S. (2006). *Duurzame gebiedsexploratie: van exploitatie naar exploratie*. Technische Universiteit Eindhoven. Stan Ackermans Instituut. Opgehaald van <https://research.tue.nl/nl/publications/duurzame-gebiedsexploratie-van-exploitatie-naar-exploratie>
- Van Rooy, P. (2009). *Praktijkboek Gebiedsontwikkeling II*. Opgehaald van Website van Nederland boven water: <https://nederlandbovenwater.nl/publicaties/praktijkboek-gebiedsontwikkeling-2009-peter-van-rooy/>
- Verheul, W. J., & Daamen, T. (2014). *Stedelijke ontwikkeling als emergente adaptieve strategie*. Den Haag: Boom bestuurswetenschappen. Opgehaald van <http://resolver.tudelft.nl/uuid:e1680f13-c1e8-49e4-86ad-90bfefbc4164d>

Bijlage 2 Visualisaties modellen

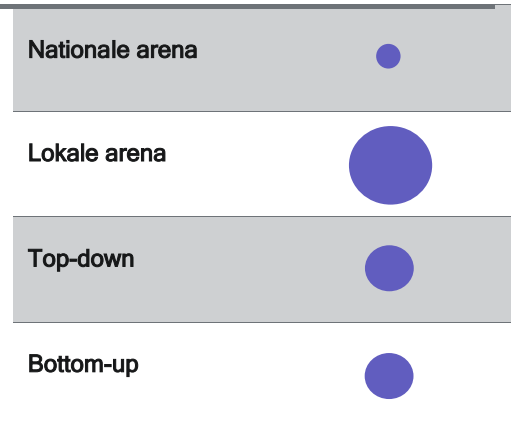
Fase 1 Initiatief & verkenning DH



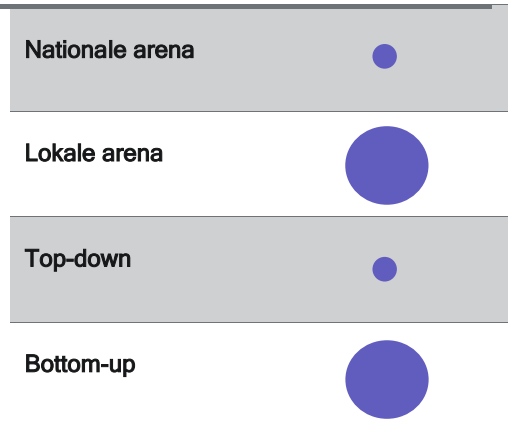
Fase 2 Planvorming & conditionering DH



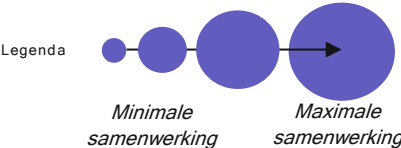
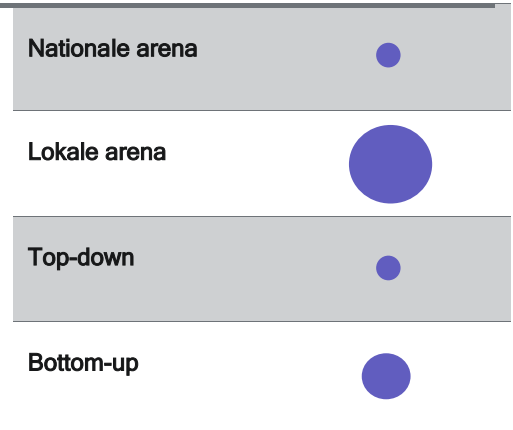
Fase 3 Uitwerking & projectontwikkeling DH



Fase 4 Vastgoedontwikkeling & bouw DH

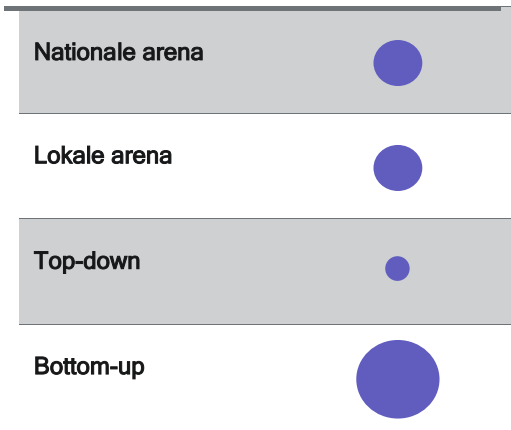


Fase 5 Exploitatie & beheer DH

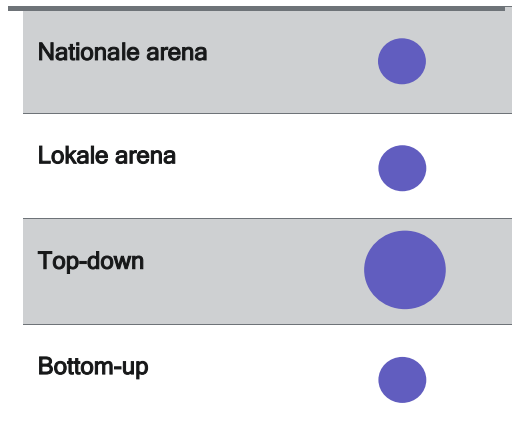




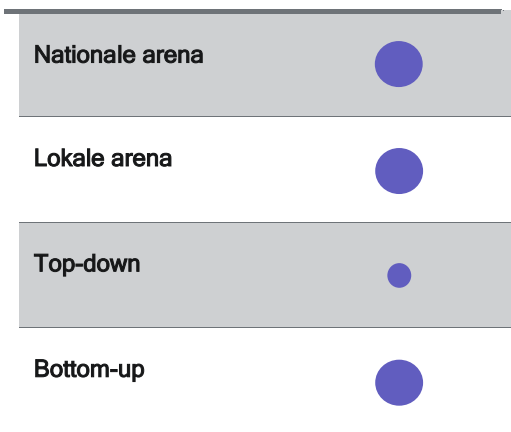
Fase 1 Initiatief & verkenning RDAM



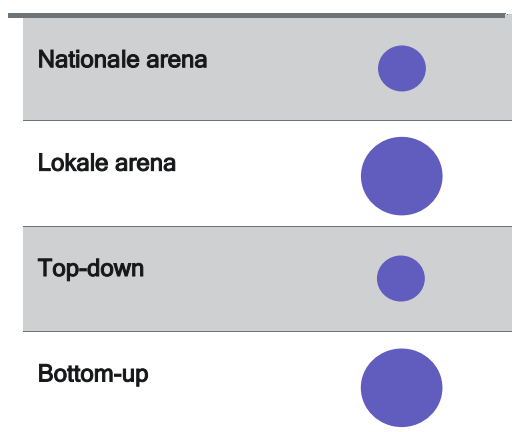
Fase 2 Planvorming & Conditionering RDAM



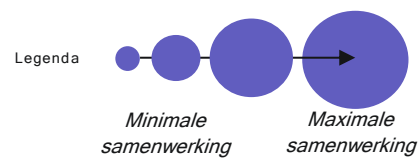
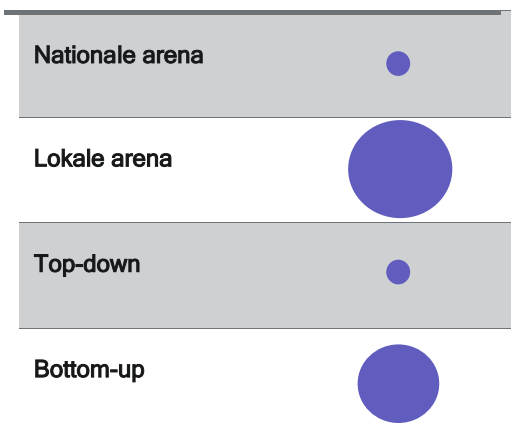
Fase 3 Uitwerking & projectontwikkeling RDAM



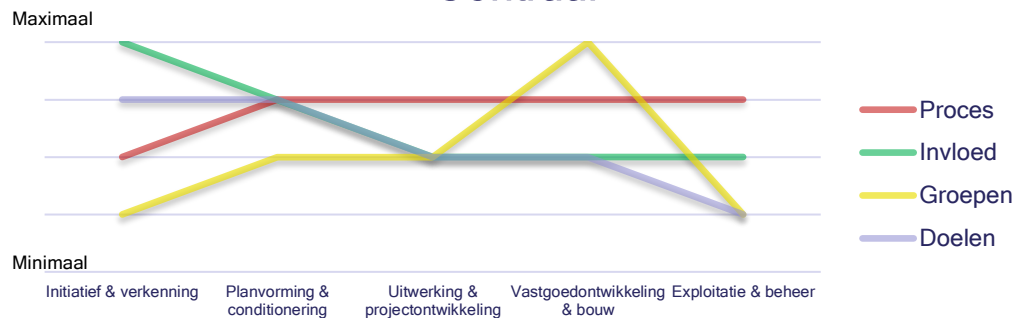
Fase 4 Vastgoedontwikkeling & bouw RDAM



Fase 5 Exploitatie & beheer RDAM



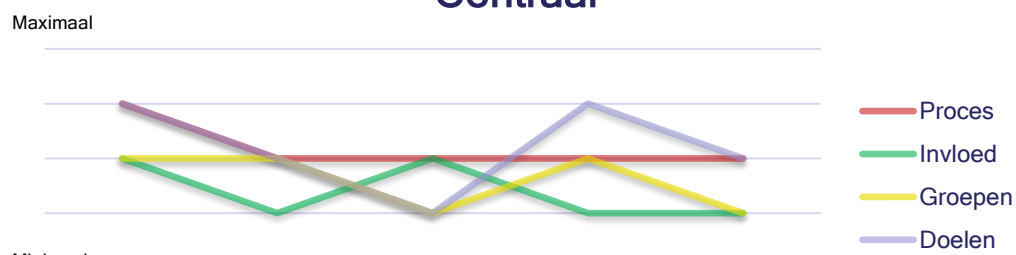
Bestuurlijk leiderschap Den Haag Nieuw Centraal



Bestuurlijk leiderschap Rotterdam Central District



Ambtelijk leiderschap Den Haag Nieuw Centraal



Ambtelijk leiderschap Rotterdam Central District



Bijlage 3 Lijst geïnterviewden

Geïnterviewde personen:

- | | |
|---|---|
| - Frank Bukkems (NS) | <i>Directeur NS stations Rotterdam Centraal-Den Haag Centraal</i> |
| - Anton van Kempen (ProRail) | <i>Gebiedsmanager ProRail West-Nederland</i> |
| - Huib van der Kolk
(Gemeente Rotterdam) | <i>Voormalig projectmanager Rotterdam Centraal</i> |
| - Fons Meijer
Gemeente Rotterdam) | <i>Voormalig projectmanager Rotterdam Centraal</i> |
| - Hamit Karakus
(Gemeente Rotterdam) | <i>Voormalig wethouder gemeente Rotterdam</i> |
| - Iwan de Vries
(Gemeente Den Haag) | <i>Voormalig projectmanager Den Haag Nieuw Centraal</i> |
| - Marnix Norder
(Gemeente Den Haag) | <i>Voormalig wethouder gemeente Den Haag</i> |
| - Miguel Loos (Spoorbouwmeester) | <i>Bureau Spoorbouwmeester & adviseur
voor het ministerie van VROM m.b.t. de Sleutelprojecten</i> |