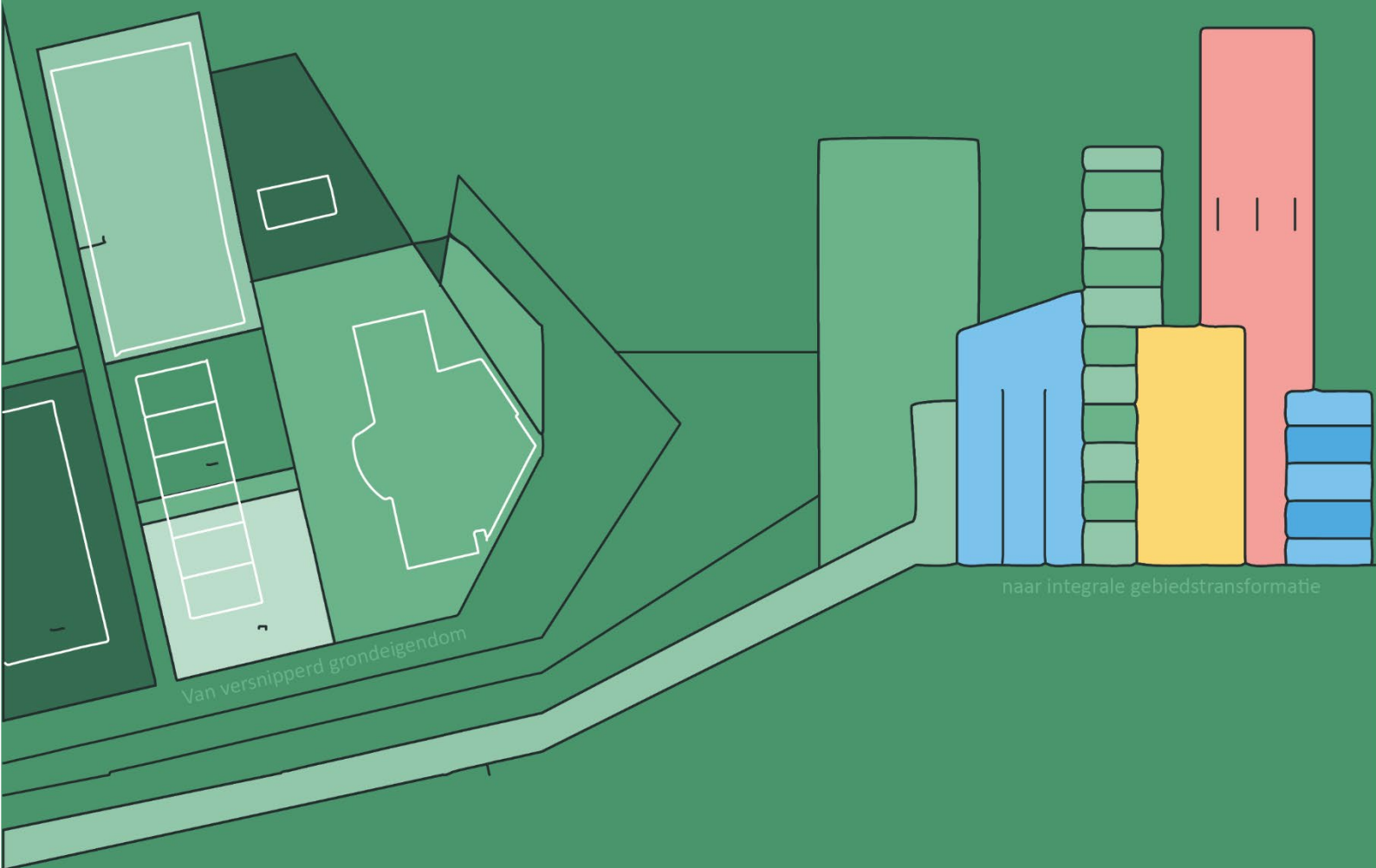


# Meervoudig sturen in gebiedstransformatie door marktpartijen

Onderzoek naar ontwikkelstrategieën en sturingsinstrumentarium voor private gebiedsontwikkelaars naar integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie bij versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid



# Meervoudig sturen in gebiedstransformatie door marktpartijen

Onderzoek naar ontwikkelstrategieën en sturingsinstrumentarium voor private gebiedsontwikkelaars naar integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie bij versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid

## Amsterdam School of Real Estate

Scriptie	<b>Company Research Paper</b>
Opleiding	<b>Master of Real Estate (MRE), jaargang 2021 – 2023</b>
Datum	<b>12 oktober 2023</b>
Auteur	<b>Dhr. ir. M.W. (Marco) Vogelzang</b>
Begeleider	<b>Dhr. dr. H. (Herman) Kok MRE MRICS</b>
2e lezer	<b>Dhr. dr. ir. G.-J. (Gert-Joost) Peek MRICS</b>

*Beeld voorzijde is eigen werk*

## Voorwoord

Voor u ligt mijn Company Research Paper. Het slotstuk van de postmaster Master of Real Estate van de Amsterdam School of Real Estate. Dit onderzoek geeft een strategisch organisatieadvies aan VORM over effectief sturen naar integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie.

Duurzame leefomgevingen creëren en ontwikkelen is altijd een persoonlijke fascinatie van mij geweest. Mijn academische achtergrond in Landschapsarchitectuur (WageningenUR) en Management in the Built Environment (TU Delft) heeft mij al vroeg de complexiteit van deze opgave laten zien. Als conceptontwikkelaar bij VORM ervaar ik dagelijks dat de praktijk van duurzame vastgoed- en gebiedsontwikkeling nog velen malen complexer dan de theorie is. De diversiteit aan belangen en ambities en de noodzakelijkheid van maatschappelijke transitie op thema's als duurzame energie, circulariteit, klimaat en inclusiviteit maken deze ruimtelijke opgaven steeds complexer en tegelijkertijd een fascinerende uitdaging.

Ik heb deze scriptie dan ook aangepakt als kans om dit thema verder te onderzoeken. In deze zoektocht naar integrale gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom werd ik weer met de neus op de feiten gedrukt van de omvangrijke complexiteit van dit ontwerp en dat het in de basis draait om samenwerken, veelvuldige en kwalitatief hoogwaardige interacties met elkaar en vertrouwen.

Ik wil graag iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan mijn studie en afstudeerscriptie. Herman Kok, bedankt voor je waardevolle inzichten en gesprekken als mijn begeleider. Iedereen die ik heb mogen interviewen, bedankt voor jullie tijd en waardevolle bijdrage. VORM en collega's, bedankt voor het mogelijk maken van deze studie en de ondersteuning gedurende de afgelopen twee jaar. Mijn studiegenoten, bedankt voor de leuke en inspirerende momenten afgelopen twee jaar. De ASRE, bedankt dat ik afgelopen twee jaar met veel plezier deze master bij jullie kon volgen en een dieper inzicht kon verkrijgen in de thema's die ons vakgebied rijk is. En tot slot, familie en vrienden, bedankt voor jullie hulp, geduld en begrip. De komende tijd gaan we elkaar weer vaker zien!

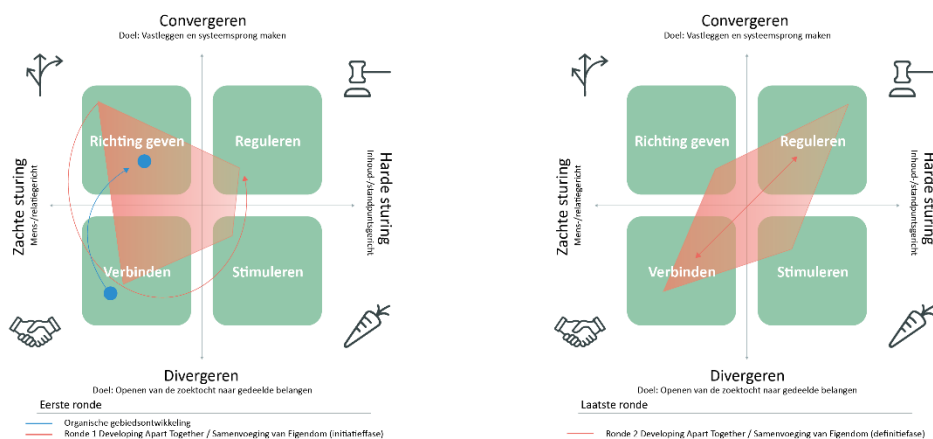
Veel leesplezier gewenst!

Marco Vogelzang

## Management Samenvatting

Dit afstudeeronderzoek vanuit de Master of Real Estate geeft een strategisch organisatieadvies aan bouwende ontwikkelaar VORM over hoe VORM als gebiedsontwikkelaar bij verschillende ontwikkelstrategieën effectief kan sturen naar overeenstemming over de doelen en kaders voor integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Gebiedsontwikkeling wordt complexer door gelijktijdige ruimtelijke, maatschappelijke en financiële opgaves. Dit veroorzaakt vertragingen, verminderde kwaliteit en een blijvend woningtekort. In dit onderzoek is een oplossingsrichting ontworpen en beoordeeld middels verkennend kwalitatief onderzoek. Twee casestudies, Hyde Park (Hoofddorp) en Merwede (Utrecht), zijn geanalyseerd op ontwikkelstrategie en inzet van de sturingsinstrumenten. Een enquête analyseerde of het profiel van de concept- en projectontwikkelaars bij VORM aansluit bij de benodigde managementrollen voor gebiedsontwikkeling. De lessen uit de casestudies en de enquête zijn beoordeeld via interviews met ervaren regio- en ontwikkelmanagers bij VORM, wat de basis vormde voor het strategisch organisatieadvies.

Uit dit onderzoek blijkt dat gebiedsontwikkelaars beschikken over zachte (mensgerichte) en harde (inhoudelijke) sturingsinstrumenten, namelijk richting geven, verbinden, reguleren en stimuleren. Deze instrumenten bieden een manier om sturing te geven aan gebiedsontwikkeling als een complex, adaptief, samengesteld en open systeem met een proces dat bestaat uit zoektochten en systeemsprongen. Deze aanpak erkent de complexiteit van het systeem en legt de nadruk op interacties en verbinding met de actoren door de achterliggende belangen te doorgronden en te zoeken naar wederzijds voordeel. De zoektochten vinden plaats in rondes. In elke ronde wordt in een iteratief proces met intensieve interacties tussen stakeholders gezocht naar overeenstemming. Wanneer deze is gevonden opent het proces zich met toe- en uittreden van partijen, waarnaar het gemeenschappelijk beeld in een nieuwe ronde nader geconcretiseerd wordt. Het proces begint met de inzet van zachte sturingsinstrumenten gericht op de totstandkoming van een gedragen toekomstperspectief (richting geven) en het opbouwen van samenwerking en vertrouwen tussen partijen en het mobiliseren van hulpbronnen (verbinden). De zoektocht transformeert in opvolgende rondes tot een onderhandeling waarin de vier sturingsinstrumenten (richting geven, verbinden, reguleren en stimuleren) simultaan toegepast worden en de focus op verbinden en reguleren ligt. Pas wanneer alle belanghebbende partijen hun eigen belang voldoende herkennen in de overeengekomen doelen en kaders is het tijd om dit vast te leggen in publiek rechtelijke instrumenten en/of contracten. Een te snelle of eenzijdige focus op harde sturingsinstrumenten kan leiden tot positionele onderhandelingen, vanwege de nadruk op het eigen belang. Gebiedsontwikkelaars moeten balans vinden tussen inhoud en relaties en rekening houden met samenwerking, belangen en draagvlak. Dit vraagt om gebiedsontwikkelaars met netwerk- en onderhandelingsvaardigheden, aanpassingsvermogen, omgevingsbewustzijn en inhoudelijke kennis.



Afbeelding 1 – Inzet van het sturingsinstrumentarium per ronde (eigen werk).

De casestudies tonen aan dat de ontwikkelstrategieën 'Samenvoeging van Eigendom' en 'Developing Apart Together' beide geschikt zijn in de omgang met versnipperd grondeigendom om tot een integrale gebiedstransformatie te komen. Bij de eerste ontwikkelstrategie verwerft één partij, of een joint venture van partijen, de versnipperde grondposities waarmee het eigendom samengevoegd wordt. Dit zorgt voor een vermindering van het aantal partijen in de zoektocht wat de snelheid ten goede komt. Echter, deze strategie vraagt om een grootschalige en risicovolle financiële investering en weinig partijen zijn hiertoe bereid. Bij de tweede ontwikkelstrategie gaan de verschillende (ontwikkelde) eigenaren samenwerken om gezamenlijk tot een integraal plan te komen en wordt het resultaat contractueel vastgelegd zonder daarbij het eigendom te integreren. De toename in onderling afhankelijke partijen en grote (financiële) belangen kunnen daarbij zorgen voor een langdurige zoektocht / onderhandeling tussen partijen. In dit proces dient blijvend aandacht te zijn voor de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten van richting geven en verbinden, waarbij de nadruk ligt op het verbinden. De casestudies zijn niet representatief voor alle gebiedsontwikkelingen en verschillen bovendien dusdanig in complexiteit en aanpak dat er geen eenduidig antwoord te geven is over de meest effectieve aanpak.

Geadviseerd wordt aan VORM om gebiedstransformaties in de projectenportefeuille te houden, want deze dragen bij aan de missie en klantwaarden, bieden kansen voor langdurige productie en versterkte samenwerkingen met overheden. De projectteams dienen bij de eerste fase van gebiedsontwikkeling de focus te leggen op de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten in plaats van een projectmatige werkwijze met harde (inhoudelijke) sturingsinstrumenten. Meerdere concept- en projectontwikkelaars beschikken over het juiste profiel en het projectteam zal met oog op deze vaardigheden geselecteerd moeten worden. De conceptontwikkelaars dienen een grotere rol te nemen als verbinder en bij het vormen en borgen van een gezamenlijke, overtuigende visie. Vroege betrokkenheid van de projectontwikkelaar, rond het sluiten van de intentieovereenkomst met de gemeente, draagt bij aan consistentie en het onderling vertrouwen tussen stakeholders. Met deze interne samenwerking kan VORM met binnenstedelijke gebiedstransformatie maatschappelijke en bedrijfsmatige doelen eerder verwezenlijken.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	iii
Management Samenvatting .....	iv
1 Inleiding .....	1
1.1 Doelstelling .....	1
1.2 Probleemstelling .....	1
1.3 Onderzoeksvraag .....	2
1.4 Onderzoeksofzet .....	2
1.5 Leeswijzer .....	3
2 Theoretisch kader .....	4
2.1 Complexe binnenstedelijke gebiedstransformatie.....	4
2.1.1 Definitie gebiedsontwikkeling.....	4
2.1.2 Binnenstedelijke gebiedstransformatie .....	5
2.1.3 Kenmerken gebiedsontwikkeling.....	5
2.1.4 Type private (gebieds)ontwikkelaars .....	6
2.1.5 Fasering .....	7
2.2 Samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën in omgang versnipperd grondeigendom.....	8
2.2.1 Van toelatingsplanologie naar ontwikkel- en uitnodigingsplanologie.....	8
2.2.2 Publiek-private samenwerkingsmodellen .....	9
2.2.3 Ontwikkelstrategieën in omgang met versnipperd grondeigendom.....	10
2.2.4 Actief of laissez faire faciliterende overheid .....	11
2.2.5 Conclusie.....	11
2.3 Sturingsinstrumenten in gebiedsontwikkeling.....	12
2.3.1 Gebiedsontwikkeling als complex, adaptief, samengesteld en open systeem .....	12
2.3.2 Complexe besluitvorming in gebiedstransformatie .....	13
2.3.3 Rondemodel met zoektochten en systeemspelingen.....	14
2.3.4 Sturingsinstrumenten .....	16
2.3.5 Verbinden / Organiserend vermogen .....	17
2.3.6 Richting gevende instrumenten .....	19
2.3.7 Regulerende instrumenten .....	20
2.3.8 Stimulerende instrumenten .....	20
2.3.9 Conclusie.....	20
2.4 Managementrollen .....	21
2.4.1 Management vs. leiderschap .....	21
2.4.2 Managementmodellen .....	22
2.4.3 Managementrollen.....	23
2.4.4 Managementrollen in gebiedsontwikkeling.....	24
2.4.5 Conclusie.....	25
2.5 Conceptueel model .....	25
3 Onderzoeksmethodologie .....	28
3.1 Operationalisering van concepten .....	28
3.2 Onderzoeksstrategie .....	29
3.3 Onderzoeksmethoden.....	29
3.3.1 Multi-case studies met semigestructureerde interviews .....	29
3.3.2 Enquête .....	30
3.3.3 Semigestructureerde interviews .....	30

3.4	Triangulatie, validiteit en generalisatie onderzoeksresultaten.....	31
4	Case studies.....	32
4.1	Case: Hyde Park.....	32
4.1.1	Eigendom.....	32
4.1.2	Proces.....	33
4.1.3	Rol gemeente.....	36
4.1.4	Rol private partij(en).....	37
4.1.5	Zoektocht naar doorwaadbare plaats.....	37
4.1.6	Inzet sturingsinstrumentarium.....	38
4.2	Case: Merwede.....	40
4.2.1	Eigendom.....	41
4.2.2	Proces.....	42
4.2.3	Rol gemeente.....	46
4.2.4	Rol private partij(en).....	47
4.2.5	Zoektocht naar doorwaadbare plaats.....	48
4.2.6	Inzet sturingsinstrumentarium.....	50
4.3	Cross-case vergelijking.....	52
4.3.1	Eigendom.....	52
4.3.2	Proces.....	53
4.3.3	Publiek private rolverdeling.....	55
4.3.4	Zoektocht doorwaadbare plaats.....	55
4.3.5	Inzet sturingsinstrumentarium.....	56
4.3.6	Top 5 lessen.....	58
4.4	Conclusie.....	62
5	Gebiedstransformatie bij VORM.....	63
5.1	Over VORM.....	63
5.2	Resultaten en analyse enquête managementrollen.....	64
5.3	Resultaten en analyse semigestructureerde interviews: Gebiedstransformatie bij VORM.....	67
5.4	Conclusie.....	68
6	Conclusie.....	69
7	Management aanbevelingen voor VORM.....	72
7.1	Gebiedstransformatie past bij VORM.....	72
7.2	Meerdere ontwikkelstrategieën geschikt in de omgang met versnipperd grondeigendom.....	72
7.3	Focus op de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten in voorfase gebiedstransformatie.....	72
7.4	Concept- en projectontwikkelaars met juiste profiel (van managementrollen) zijn aanwezig.....	73
8	Literatuurlijst.....	74
8.1	Literatuur.....	74
8.2	Interviews.....	78
8.3	Gepubliceerde gemeentelijke stukken Hyde Park.....	79
8.4	Gepubliceerde (gemeentelijke) stukken Merwede.....	81
	Bijlage 1 – Procesvergelijking cases.....	84
	Bijlage 2 – Interviewschema's.....	85
	Bijlage 3 – Vragenlijst test managementrollen (Quinn).....	86
	Bijlage 4 – Resultaten enquête managementrollen.....	87





# 1 Inleiding

Deze Company Research Paper (CRP) gaat over binnenstedelijke gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. De CRP is het afstudeeronderzoek voor de Master of Real Estate aan de Amsterdam School of Real Estate en combineert op onderzoek gebaseerde theorie met een toegepast strategisch organisatievraagstuk. In deze CRP wordt vanuit de theorie en praktijkvoorbeelden een strategisch organisatie advies uitgebracht aan gebieds- en projectontwikkelaar VORM.

## 1.1 Doelstelling

De belangrijkste onderzoeksdoelstelling van de CRP is een strategisch organisatieadvies voor VORM dat inzicht biedt in hoe VORM als gebiedsontwikkelaar bij verschillende ontwikkelstrategieën effectief kan sturen naar overeenstemming over de doelen en kaders voor integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Deze inzichten zijn vervolgens toepasbaar gemaakt op de huidige werkwijze bij VORM met een splitsing tussen concept- en projectontwikkeling. De scriptie richt zich op de eerste fase van gebiedsontwikkeling, van initiatief, haalbaarheid t/m overeenstemming over de doelen en ruimtelijke, organisatorische en financiële kaders, waarbinnen de projectontwikkeling plaats kan vinden.

## 1.2 Probleemstelling

Als gevolg van de toegenomen complexiteit en uiteenlopende belangen komt de integraliteit, haalbaarheid en betaalbaarheid van binnenstedelijke gebiedstransformaties met een focus op woningbouw onder druk te staan, wat resulteert in vertragingen, verminderde ruimtelijke kwaliteit en een blijvend woningtekort.

De complexiteit van gebiedsontwikkelingen in Nederland neemt toe door gelijktijdige ruimtelijke, maatschappelijke en financiële vraagstukken, zoals de woningbouwopgave, energietransitie, natuurherstel, duurzame mobiliteit, circulariteit, klimaat, inclusiviteit, gezondheid en de huidige verslechterende marktsituatie. Het merendeel van de woningbouwbehoefte van 900.000 woningen dient hierom duurzaam en binnenstedelijk te worden opgelost, terwijl deze opgaven juist een hogere inhoudelijke complexiteit met een veelheid aan betrokken actoren kennen. Dit gecombineerd met versnipperd grondeigendom, onzekere betrokkenheid vanuit gemeenten, langdurige procedures, onvoldoende expertise en capaciteit bij actoren en een verschuiving in rolverdeling van publiek naar privaat (Hobma et al., 2019; Van Randeraat & Willems, 2021; Verheul et al., 2019) maken dat binnenstedelijke gebiedstransformaties met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid behoren tot de meest uitdagende opgaven in de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling.

De belangen van betrokken partijen in gebiedsontwikkeling lopen verder uiteen door een rolverschuiving tussen gemeenten en marktpartijen, een toegenomen nadruk op participatie en toename van het aantal partijen. Deze rolverschuiving komt voort uit dat gemeenten vaker een faciliterende rol aannemen sinds de financiële crisis van 2008 (De Zeeuw, 2018; Heurkens, 2012; Hobma et al., 2019), waardoor de ontwikkellocaties niet meer integraal verworven en ontwikkeld worden met actief grondbeleid, maar veelal een versnipperd en privaat eigendom houden. Marktpartijen hebben hiermee een nieuwe rol als initiërende en risicodragende gebiedsontwikkelaar, terwijl de gemeenten het maatschappelijk belang en de ruimtelijke kwaliteit willen borgen. Het realiseren van integrale plannen voor hoogstedelijke en duurzame woon-leeftomgevingen op binnenstedelijke locaties vereist een effectieve samenwerking tussen publieke en private partijen. Veel marktpartijen missen echter de kennis, ervaring en vaardigheden die nodig zijn voor grootschalige, complexe gebiedsontwikkeling (Van Randeraat & Willems, 2021). Daarom is het van belang om deze samenwerking beter vorm te geven voor privaat-gestuurde ontwikkelingen, met als doel integrale en duurzame ruimtelijke plannen.

De huidige academische literatuur biedt geen concrete richtlijnen voor privaat-gestuurde ontwikkelingen, zoals deze wel voorhanden zijn voor publiek of publiek-privaat-gestuurde ontwikkelingen. De vraag is in hoeverre deze strategieën en instrumenten ook toepasbaar zijn voor private gestuurde gebiedsontwikkelingen en hoe deze effectief door marktpartijen inzetbaar zijn om te sturen naar overeenstemming over de gebiedstransformatie.

Dit onderzoek is relevant voor VORM, omdat het bedrijf is getransformeerd van aannemer naar bouwende gebieds- en projectontwikkelaar en omdat de hedendaagse uitdagingen en toegenomen complexiteit ook van invloed zijn op de gebiedsontwikkelingen van VORM. Het onderzoek geeft adviezen hoe VORM deze processen slimmer kan aanpakken. VORM heeft een scheiding aangebracht tussen concept- en projectontwikkeling, waarbij de conceptontwikkelaar gedurende de initiatieffase de projectverantwoordelijkheid draagt om te komen tot een ambitieus en haalbaar plan. Deze scheiding is zeer geschikt voor tenders, maar is tot op heden minder toepasbaar voor langdurige gebiedsontwikkeling. Deze CRP geeft ook hier adviezen over.

### 1.3 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag is daarmee een adviserende vraag over welk handelingsperspectief de organisatie in deze situatie ter beschikking heeft:

*Hoe kunnen private gebiedsontwikkelaars bij verschillende ontwikkelstrategieën effectief sturen naar succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?*

De volgende deelvragen richten zich achtereenvolgens op de theorie, praktijktoetsing en bedrijfsadvisering:

1. Welke ontwikkelstrategieën, sturingsinstrumenten en -managementrollen heeft een private gebiedsontwikkelaar om sturing te geven aan succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?
2. Hoe hebben de sturingsinstrumenten bij verschillende ontwikkelstrategieën in de praktijk bijgedragen aan het effectief komen tot succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?
3. Welke lessen uit de praktijk over de ingezette ontwikkelstrategie en sturingsinstrumenten zijn toepasbaar voor gebieds- en projectontwikkelaar VORM om effectiever te sturen naar succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?

### 1.4 Onderzoekopzet

Het onderzoek is kwalitatief en praktijkgericht. Er zijn concrete oplossingsrichtingen verkend en beoordeeld, volgens het onderzoektype 'ontwerp' en de TPA-structuur uit Van Hoek-Gerritsen (2018). Hierin komen achtereenvolgens de theorie (literatuuronderzoek), praktijk (toepassing theorie in praktijkonderzoek) en analyse (discussie, resultaten) aan de orde. Deze stappen en bijhorende onderzoeksmethoden staan in Afbeelding 2.

Het gaat om een kwalitatief empirische verkenning van de oplossingsrichting in een onderzoeksgebied waar nog weinig van bekend is, in dit geval het sturingsinstrumentarium van private gebiedsontwikkelaars. Hierbij kunnen cijfers genoemd worden om schaalgrootte aan te duiden, maar dit laat het niet kwalificeren als kwantitatief onderzoek. Hiervoor hoeft ook geen hypothese gesteld te worden, omdat onvoldoende data verzameld kan worden om een hypothese daadwerkelijk te verwerpen of te bevestigen (Kumar, 2014).

De onderzoeksmethoden omvatten een literatuurstudie, twee casestudies met bureauonderzoek en semigestructureerde interviews en bedrijfsonderzoek met een enquête en semigestructureerde interviews.

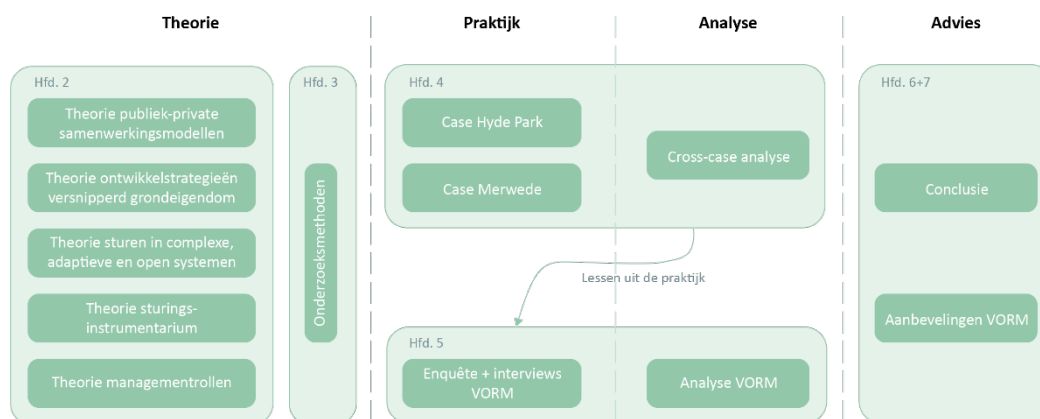
Een literatuurstudie is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de theoretische concepten, modellen en benaderingen met betrekking tot publiek-private samenwerkingsmodellen in gebiedsontwikkeling, ontwikkelstrategieën in de

omgang met versnipperd grondeigendom, sturingsinstrumenten in gebiedsontwikkeling en managementrollen. Deze literatuurstudie dient als basis voor het onderzoek en resulteert in het conceptueel model.

Twee casestudies, met elk een andere ontwikkelstrategie, bieden inzicht in hoe deze strategie en sturingsinstrumenten in de praktijk zijn toegepast in recente gevallen van privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Beide cases betreffen een grootschalige integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie met een vergelijkbare ruimtelijke opzet, waarbij de grondaankopen in een vergelijkbare tijdgeest plaatsgevonden (ca. 2017-2020). De casestudies betreffen Hyde Park (Hoofddorp) en Merwede (Utrecht). Bij Hyde Park heeft één ontwikkelcombinatie het merendeel van het grondeigendom verworven en samengevoegd. Bij Merwede zijn de ontwikkelende eigenaren gaan samenwerken middels ‘Developing Apart Together’. Bij de casestudies is gelet op het procesverloop met de belangrijkste mijlpalen en ingezette instrumenten, het ruimtelijk ontwerp, samenwerkingsmodel, ontwikkelstrategie, planologische procedures en eigendomssituaties. Het resultaat is een vijftal lessen over de ontwikkelstrategie en de sturingsinstrumenten.

De lessen zijn vervolgens onderzocht op toepasbaarheid voor VORM. Hiervoor zijn een enquête en semigestructureerde interviews bij de afdelingen concept- en projectontwikkeling van VORM ingezet. De enquête is gericht op het achterhalen van de dominante managementrollen per afdeling en in hoeverre deze aansluiten bij de gevraagde kerncapaciteiten van gebiedsontwikkeling. De semigestructureerde interviews zijn gehouden met deskundigen op het gebied van binnenstedelijke gebiedstransformatie. Hierbij is ingezoomd op de ervaringen met de verschillende samenwerkingsmodellen, ontwikkelstrategieën en sturingsinstrumenten bij VORM en de toepasbaarheid van de lessen uit de praktijk voor VORM.

Deze combinatie van onderzoeksmethoden helpt bij het verzamelen en toepasbaar maken van waardevolle inzichten uit de theorie en praktijk. Deze vormen de basis van het strategisch organisatieadvies hoe VORM als gebiedsontwikkelaar bij verschillende ontwikkelstrategieën effectief kan sturen naar overeenstemming over de doelen en kaders voor integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid.



Afbeelding 2 – Onderzoekmodel CRP (eigen werk)

## 1.5 Leeswijzer

De CRP vangt aan met een theoretisch kader in hoofdstuk 2 met een conceptueel model als resultaat. Vervolgens omschrijft hoofdstuk 3 de gehanteerde onderzoeksmethodieken en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de resultaten van de casestudies en levert na vergelijking van beide cases een vijftal lessen. Deze lessen en de resultaten van de enquête vormen het vertrekpunt voor Hoofdstuk 5, waarin de toepasbaarheid voor VORM wordt geanalyseerd. De conclusie en discussie staan vervolgens in hoofdstuk 6 centraal. Tot slot behandelt hoofdstuk 7 de management aanbevelingen voor VORM.

## 2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk geeft het theoretisch kader door beantwoording van de eerste deelvraag en komt tot een conceptueel model.

*Welke ontwikkelstrategieën, sturingsinstrumenten en -managementrollen heeft een private gebiedsontwikkelaar om sturing te geven aan succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?*

Eerst wordt een breder kader geschetst met de definitie en kenmerken van binnenstedelijke gebiedstransformatie in hoofdstuk 2.1, waarnaar de drie componenten uit de deelvraag in deelhoofdstukken worden behandeld met elk een deelconclusie. Hoofdstuk 2.2 beschrijft de mogelijke publiek-private samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën. Hoofdstuk 2.3 geeft de sturingsinstrumenten en in hoofdstuk 2.4 komen managementrollen aan bod. Het slot beschrijft het conceptueel model.

### 2.1 Complexe binnenstedelijke gebiedstransformatie

De komende paragrafen geven een eenduidige definitie van binnenstedelijke gebiedstransformatie en benoemen de belangrijke kenmerken.

#### 2.1.1 Definitie gebiedsontwikkeling

In de literatuur zijn verschillende, grotendeels overlappende, definities van gebiedsontwikkeling te vinden met elk andere focuspunten. Dit geeft de veelzijdigheid van het vakgebied aan. De Zeeuw (2007, 2018) legt de nadruk op verbinden: *'Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied'* (De Zeeuw, 2007, p. 7, 2018, p. 10). Volgens Daamen (2010) gaat het om *'concrete materiële interventies in een geografisch afgebakend stedelijk gebied'* (Daamen, 2010, p. 266). Heurkens (2017) en Franzen et al. (2011) leggen de nadruk op een complex en langdurig proces van vijf tot meer dan 20 jaar, met verschillende belangen en eisen van betrokken partijen, met sociaaleconomische, politieke en financiële invalshoeken en een integraal resultaat van een fysieke verandering in de ruimtelijke structuur: *'Gebiedsontwikkeling is het proces van fysieke aanpassing van een specifieke locatie aan sociaaleconomische en ruimtelijke behoeften, door verschillende partijen die verschillende instrumenten en activiteiten gebruiken om een integraal-functionerend gebied te realiseren.'* (Heurkens, 2017, p. 7), waarbij Franzen et al. (2011) ook de externe context meeneemt: *'Stedelijke gebiedsontwikkeling is een samenspel van een groot aantal complexe processen die worden uitgevoerd door vele actoren en organisaties met elk hun eigen belangen en eisen, waarbij internationale concurrentie tussen steden plaatsvindt en die onderhevig zijn aan de invloed van gebeurtenissen van ver buiten de regio zelf'* (Franzen et al., 2011, p. 31, vertaald). Volgens Peek (2022) is gebiedsontwikkeling de mal van vastgoedontwikkeling, waarbij het gaat om het creëren van kaders en randvoorwaarden voor de individuele vastgoedontwikkelingen en andere projecten, zodat een integraal en samenhangend gebied kan ontstaan. Om deze samenhang te kunnen bereiken, is samenwerking tussen de vele betrokken partijen noodzakelijk. Gebiedsontwikkeling vindt plaats omdat meerwaarde te verwachten is van het in samenhang ontwikkelen van meerdere (vastgoed)projecten in de grotere ruimtelijke context van een gebied. Gebiedsontwikkeling is succesvol wanneer een blijvende overeenstemming is ontstaan over de randvoorwaarden waarbinnen projecten kunnen worden ontwikkeld (Peek, 2015). De Nota Ruimte uit 2004 bepleit ook deze integrale, gebiedsgerichte benadering boven een eenzijdige, sectorale benadering, waarin van deelnemende partijen een actieve, op ontwikkeling gerichte houding wordt gevraagd (VROM, 2004). Gebiedsontwikkeling gaat volgens de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling uit 2005 over *'een manier van samenwerking die gericht is op een kwalitatief goede ontwikkeling van dynamische gebieden met problemen die onderling met elkaar samenhangen.'* (Fogteloo & Bakker, 2021, p. 137).

Gebiedsontwikkeling functioneert daarmee als een schakel tussen ruimtelijke ordening en vastgoedontwikkeling (De Zeeuw, 2018; Heurkens, 2017). Ruimtelijke ordening richt zich op het publieke belang en sociaal-maatschappelijke vraagstukken, terwijl gebiedsontwikkeling ook economische en bestuurskundige aspecten omvat en vastgoedontwikkeling de nadruk legt op financiële en technisch/juridische aspecten van gebouwen (Heurkens, 2017). Gebiedsontwikkeling gaat verder dan alleen ruimtelijke opgaven en richt zich op het creëren van een prettige leefomgeving en aantrekkelijk vestigingsklimaat met sociale samenhang (De Zeeuw, 2018). Gebiedsontwikkeling omvat meerdere programmatische functies en vereist betrokkenheid van verschillende partijen en investeringscapaciteit. Het doel is om oplossingen te vinden die het individu overstijgen en het grotere geheel dienen (Fogteloo & Bakker, 2021). Projectontwikkeling is een resultaat van gebiedsontwikkeling en richt zich op specifieke percelen. Deze scriptie bundelt deze verschillende inzichten en hanteert de volgende definitie:

*‘Gebiedsontwikkeling is het proces om te komen tot blijvende overeenstemming over de doelen en kaders voor een integrale ruimtelijke aanpassing binnen een begrensd gebied door het verbinden van ambities, functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met als doel de realisatie van individuele ruimtelijke projecten die een meerwaarde voor het gebied leveren in de vorm van een prettige leefomgeving en aantrekkelijk vestigingsklimaat.’*

Gebiedsontwikkeling is succesvol wanneer deze overeenstemming over de doelen en kaders voor een integrale gebiedsontwikkeling blijvend van aard is.

### 2.1.2 Binnenstedelijke gebiedstransformatie

Gebiedsontwikkeling is te verdelen in verschillende typen met elk een eigen focus en uitdagingen: Landelijke gebiedsontwikkeling, uitleggebieden, binnenstedelijke herstructurering (zonder functiewijziging) en binnenstedelijk gebiedstransformatie (met functiewijziging) (De Klerk & Van der Wouden, 2021; De Zeeuw, 2018; Watertorenberaad, 2014). Bij binnenstedelijke gebiedstransformatie draait het voornamelijk om een functiewijziging van verouderde bedrijventerrein of andere onderbenutte ruimte naar een nieuwe stadswijk.

Binnenstedelijke gebiedstransformatie heeft de focus van dit onderzoek vanwege de positieve impact op gezond stedelijk wonen, werken en leven. Het transformeren en verdichten van verouderde en monofunctionele gebieden naar levendige stadswijken met diverse functies en voorzieningen vergroot de concurrentie- en aantrekkingskracht van de stedelijke economie en houdt het landelijke gebied vrij van verstedelijking (De Klerk & Van der Wouden, 2021). Steden concurreren met elkaar om talentvolle kenniswerkers die op zoek zijn naar een betere levenskwaliteit en unieke ervaringen (Florida, 2002, 2011), en binnenstedelijke gebiedstransformatie kan hieraan bijdragen. Deze trajecten zijn complexer door de vele betrokken partijen, hogere kosten, langere inspraakprocedures en complexere eigendomssituaties (De Zeeuw, 2018; Van Duinen et al., 2016).

### 2.1.3 Kenmerken gebiedsontwikkeling

De belangrijkste aspecten van gebiedsontwikkeling zijn (De Zeeuw, 2018; Franzen et al., 2011; Heurkens, 2012):

1. **Context:** Gebiedsontwikkeling wordt beïnvloed door maatschappelijke, politieke, ecologische en economische omstandigheden en veranderingen hiervan op verschillende schaalniveaus
2. **Actoren:** Gebiedsontwikkeling omvat een complex samenwerkingsproces tussen overheidsinstanties, marktpartijen en maatschappelijke groeperingen, elk met hun eigen belangen, (markt)vraag en kennis.
3. **Content:** Integrale ruimtelijke planvorming omvat het combineren van ruimtelijke- en markt kwaliteit, waarbij verschillende belangen en risicomanagement worden meegenomen. Ruimtelijke kwaliteit omvat programma (functie) en ontwerp (vorm), met aandacht voor gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Actoren beoordelen ruimtelijke kwaliteit vanuit hun eigen perspectief. Het ruimtelijk ontwerp legt de ambities en kaders vast.

4. **Middelen:** De middelen voor gebiedsontwikkeling omvatten grond(eigendom), geld en kennis. Een sluitende financiële grondexploitatie (GREX) is een doel, waarbij kosten, opbrengsten en de timing van beide zorgvuldig worden afgewogen. Financiering kan zowel intern als extern plaatsvinden. Gebiedsontwikkelingen zijn kapitaalintensief.

Een verdieping van deze kenmerken is te vinden in de boeken 'Zo werkt gebiedsontwikkeling' van De Zeeuw (2018) en 'Management of Urban Development Processes in the Netherlands' van Franzen et al. (2011).



Afbeelding 3 – Kenmerken gebiedsontwikkeling

(Eigen werk op basis van Franzen et al., 2011, p. 19; Van Randerdaat, 2006, p. 12; Verheul et al., 2019, p. 69)

Deze aspecten van gebiedsontwikkeling zijn onderling verbonden en vereisen een parallele en interdisciplinaire benadering van programma, ontwerp, financiën en proces om tot een succesvol project te komen (De Zeeuw, 2018). De rolverdeling tussen actoren kan variëren. Het (tijdig) betrekken van de verschillende actoren en het balanceren van hun belangen is een uitdaging in het proces. Het tijdelijk en gedeeltelijk begrenzen van de besprekingspunten in het samenwerkingsproces door te focussen op verbindende zijdes van de driehoek is zinvol gebleken voor de voortgang in het proces (Van Randerdaat, 2006). Dit samenwerkingsproces wordt verderop in dit hoofdstuk uitgewerkt en behandeld.

#### 2.1.4 Type private (gebieds)ontwikkelaars

Dit onderzoek richt zich op de private gebiedsontwikkelaar. Deze ontwikkelende marktpartijen komen in verschillende typen voor, met elk hun eigen kenmerken, achtergrond, risicoprofiel, doelen en financieringsbron (Franzen et al., 2016; Heurkens et al., 2020; Peek & Gehner, 2018):

- **Zelfstandige ontwikkelaars:** Deze ontwikkelaars zijn niet gebonden aan andere bedrijven of instellingen. Dit kunnen zowel individuele ondernemers zijn als grotere (familie)bedrijven;
- **Ontwikkelende bouwers:** Deze ontwikkelaars leggen de nadruk op kwantiteit en productie, met als doel een constante stroom van projecten te genereren voor hun eigen aannemersbedrijf. Ze opereren vaak met kleine marges;
- **Ontwikkelende beleggers:** Deze ontwikkelaars streven naar lange termijnrendement en ontwikkelen voornamelijk om hun eigen vastgoedportefeuille uit te breiden;
- **Ontwikkelaars gelieerd aan banken:** Deze ontwikkelaars hebben doorgaans directe toegang tot kapitaal en andere (financiële) middelen via de aan hun verbonden banken of financiële instellingen;
- **Ontwikkelaars gelieerd aan niet-vastgoed bedrijven:** Deze ontwikkelaars realiseren vastgoedprojecten voor hun eigen kernactiviteit, zoals detailhandel of distributiecentra;
- **Gedelegeerd of fee-ontwikkelaars:** Deze ontwikkelaars nemen een betaalde opdracht aan, waarbij een deel van de vergoeding afhankelijk kan zijn van het behaalde resultaat. Zij investeren doorgaans niet met hun eigen (financiële) middelen.

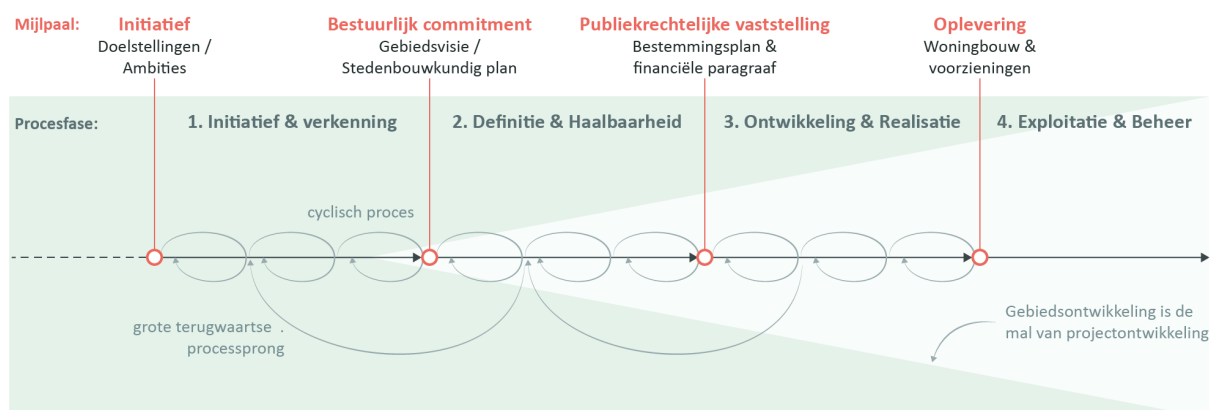
De achtergrond en doelstellingen van de ontwikkelaar heeft effect op de beschikbare kennis- en ervaring binnen het personeel van de ontwikkelaar en de motieven en belangen waarom zij gebieden en/of projecten ontwikkelen.

### 2.1.5 Fasering

Er zijn vier fases te onderscheiden in de vakliteratuur over gebieds- en vastgoedontwikkeling (De Zeeuw, 2018; Franzen et al., 2011; Kersten et al., 2019; Van Randerat et al., 2022)<sup>1</sup>:

1. **Initiatief en verkenning:** Verkenning van haalbaarheid en betrokken partijen, met als doel bestuurlijk commitment te verkrijgen en een gebiedsvisie op te stellen. Dit kan door verschillende actoren geïnitieerd worden.
2. **Definitie en haalbaarheid:** Kernfase met publiekrechtelijke vaststelling van het bestemmingsplan als doel, met focus op programma, ontwerp, financiën en proces. Het is een iteratief proces van verbinden en rekenen en tekenen om tot een voor de betrokken stakeholders acceptabel plan te komen.
3. **Ontwikkeling en realisatie:** Project- en locatieontwikkeling binnen vastgestelde doelen en kaders, vaak in de vorm van individuele kavelontwikkelingen.
4. **Exploitatie en beheer:** Gebruik en beheer van het gebied na voltooiing van de ontwikkeling, met mogelijkheid voor verdere ontwikkelingen in de toekomst.

Gebiedsontwikkeling is een iteratief proces, waarbij processtappen regelmatig herhaald en aangepast moeten worden (De Zeeuw, 2018). Het vermijden van grote ‘terugwaartse sprongen’ is essentieel om langdurige vertraging in gebiedsontwikkeling te voorkomen, bijvoorbeeld wisselende marktomstandigheden of politieke veranderingen (Van Randerat et al., 2022).



Afbeelding 4 – Gemeentelijk proces in gebiedsontwikkeling is cyclisch en bestaat uit vier hoofdfasen (eigen bewerking van Peek, 2022; Van Randerat et al., 2022, p. 16)

De essentie van gebiedsontwikkeling ligt in de eerste twee fases van initiatief t/m haalbaarheid (De Zeeuw, 2018; Van Randerat et al., 2022). Volgens Peek (2015) is gebiedsontwikkeling een continu proces waarin ook (tijdelijke) exploitaties plaatsvinden tijdens de eerste drie fasen, gevolgd door (overwegingen voor) verdere ontwikkeling na oplevering. Dit onderzoek richt zich op de eerste twee fases van gebiedsontwikkeling van initiatief t/m haalbaarheid, waarin overeenstemming over de doelen en kaders wordt bereikt.

<sup>1</sup> Exacte benamingen verschillen per bron. De definitiefase wordt bijvoorbeeld ook planvorming (De Zeeuw, 2018) en planningsfase (Franzen et al., 2011) genoemd.

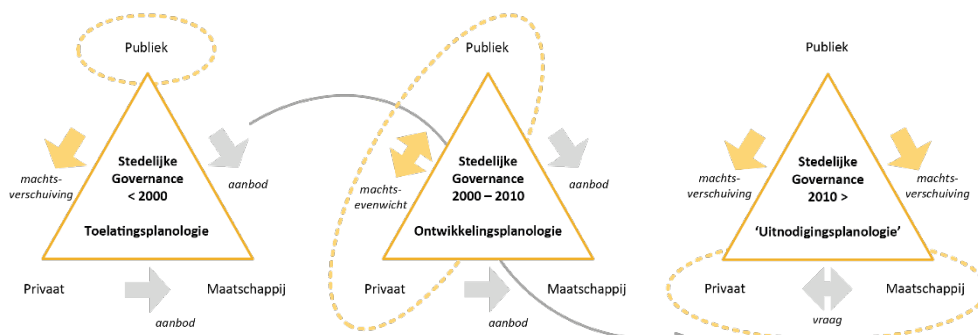
## 2.2 Samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën in omgang versnipperd grondeigendom

Samenwerking tussen publieke en private partijen is essentieel in gebiedsontwikkeling. Een privaat ontwikkelplan is afhankelijk van publieke medewerking en verleende vergunningen. Eveneens stagneert voortgang wanneer private partijen niet willen investeren. De onderlinge verhoudingen verschuiven al decennia, waarbij private partijen eerder in het proces een grotere rol krijgen in gebiedsontwikkeling (De Klerk & Van der Wouden, 2021; Heurkens, 2012). De komende paragrafen lichten dit toe en bieden inzicht in samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën voor binnenstedelijke gebiedstransformatie.

### 2.2.1 Van toelatingsplanologie naar ontwikkel- en uitnodigingsplanologie

Sinds de wederopbouwperiode is de dominante planologische aanpak verschoven van een hiërarchische en technocratische benadering naar een meer bottom-up, participatieve aanpak. Dit werd gedreven door grote maatschappelijke veranderingen, zoals toegenomen individualisering, globalisering en technologische vooruitgang. Met de transitie van de verzorgingsstaat naar een liberale netwerksamenleving veranderde ook de rol van de overheid in ruimtelijke ontwikkeling van hiërarchisch plannen en regisseren naar het faciliteren en stimuleren van private initiatieven, waarbij de focus kwam te liggen op visievorming en flexibele en strategische ontwerpen in plaats van gedetailleerde masterplannen (De Klerk & Van der Wouden, 2021).

Deze veranderingen in de planologie worden gekenmerkt door achtereenvolgend toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. *Toelatingsplanologie* is een benadering waarbij de overheid strikte ruimtelijke kaders bepaalt en ontwikkelingen alleen toestaat als ze aan deze vooraf vastgestelde criteria voldoen (De Klerk & Van der Wouden, 2021; De Zeeuw, 2018). Bij deze reactieve aanpak ligt de focus op het controleren en beperken van ruimtelijke ontwikkelingen. Tijdens de VINEX-periode ontstond *Ontwikkelingsplanologie*. Hierin lag de nadruk op de samenwerking met marktpartijen en het actief stimuleren, ontwerpen en ontwikkelen van ruimtelijke ontwikkeling door de overheid (Dammers et al., 2004; Spit, 2004). Decentralisatie gaf gemeenten meer verantwoordelijkheid voor ruimtelijke procedures. Gebiedsontwikkeling was het belangrijkste instrument, waarbij stijgende grondprijzen particuliere investeringen aantrekkelijk moesten maken (De Klerk & Van der Wouden, 2021). *Uitnodigingsplanologie* is de nieuwste planologische benadering die is ontstaan na de financiële crisis van 2008. Hierin nodigt de overheid particulieren en private partijen actief uit om met initiatieven te komen zonder zelf een gedetailleerd ruimtelijk-planologisch kader op te stellen (De Zeeuw, 2018). De overheid stelt de kaders vast en neemt verder een faciliterende rol. Het verschilt van traditionele toelatingsplanologie, doordat de gemeente een actievere rol speelt in het vinden en stimuleren van initiatiefnemers. Peek (2015) bevestigt dit beeld van een actievere rol door marktpartijen en maatschappelijke organisaties door te stellen dat we stedelijke gebiedsontwikkeling moeten zien als collectief proces, waarin een omslag gemaakt moet worden van volumedraaien (aanbod-gedreven ontwikkelen) naar community vormen (vraag-gedreven ontwikkelen op basis van concepten en commitment). In deze veranderende dominante planologische aanpak is de regie- en machtsverschuiving van publieke naar private partijen zichtbaar en nieuwe vormen van samenwerking, zoals Publiek-Private Samenwerking (De Zeeuw, 2018).



Afbeelding 5 – Verschuiving governance van gebiedsontwikkeling in Nederland (aangepaste versie van Heurkens, 2012, p. 140).



## 2.2.2 Publiek-private samenwerkingsmodellen

De manier hoe publieke en private partijen met elkaar samenwerken in gebiedsontwikkeling kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een passende samenwerkingsvorm sluit aan bij de ontwikkelstrategie, het grondbeleid van de overheid en houdt rekening met financiële capaciteit en het risicoprofiel van de gemeente (Kersten et al., 2019). Tot slot past de samenwerkingsvorm bij de eigendomssituatie en het risicoprofiel van de locatie. De gekozen samenwerkingsvorm doet een aanzet voor de gewenste rol- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen. Afbeelding 6 toont verschillende samenwerkingsmodellen.

Fase	Sub-fase	Publieke exploitatie	Bouwclaim	Joint Venture	Joint Venture (super)light / DAT	Concessie	Private (zelf)exploitatie
Initiatief & Verkenning	Initiatief						
Definitie & Haalbaarheid	Planvorming op hoofdlijnen (visie)		Met inbreng markt / verschilt per bron				Verschildt per bron
	Grondverwerving		Markt verkoopt aan overheid	Grondeigendom ingebracht in GEM		Overheid verkoopt aan markt	
	Grondexploitatie			Bij rechtspersoon	Bij overeenkomst		Met exploitatie-overeenkomst
Ontwikkeling & Realisatie	Planvorming (ontwerp)					Binnen gemeentelijk kader	
	(Plan)ontwikkeling openbare ruimte						
	(Plan)ontwikkeling vastgoed						
Exploitatie & Beheer	Realisatie vastgoed						
	Beheer openbare ruimte						
Grondbeleid overheid		Actief			< >	Passief / faciliterend	

Overheid

Markt

Overheid en markt  
Ieder voor zich

Overheid, markt of samen

Afbeelding 6 - Samenwerkingsmodellen Publiek-Private Samenwerking  
(eigen werk op basis van De Zeeuw, 2018; Heurkens, 2012; Kersten et al., 2019)

De samenwerkingsmodellen bevinden zich op een glijdende schaal van volledig actief grondbeleid tot alleen faciliterend grondbeleid (Kersten et al., 2019). Bij actief grondbeleid verkrijgt de gemeente het grondeigendom en heeft het de meeste sturingsmogelijkheden, maar loopt het daarentegen ook meer (financieel) risico (Kersten et al., 2019). In de faciliterende rol biedt de gemeente enkel publiekrechtelijke ondersteuning en nodigt het particulieren en private partijen uit om met initiatieven te komen zonder zelf een gedetailleerd ruimtelijk-planologisch kader op te stellen (De Zeeuw, 2018). Dit sluit aan bij de eerder genoemde uitnodigingsplanologie. Tussenvarianten zijn ook mogelijk waarbij de overheid strategische posities verwerft, publieke voorzieningen ontwikkelt op essentiële locaties, als financier optreedt of participeert als gesprekspartner en gebiedsregisseur (Kersten et al., 2019). In de joint venture 'light' varianten worden de gronden niet naar een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) overgedragen, maar worden afspraken vastgelegd in overeenkomsten. Hierdoor heeft deze samenwerkingsvorm een lager kapitaalbeslag en een lichtere organisatie nodig (De Zeeuw, 2018). Overigens kunnen private partijen hun gronden ook samenbrengen in een nieuw ontwikkelbedrijf (joint venture). Deze gevallen vallen in de private exploitatie. Het verschilt in de literatuur bron of de planvorming op hoofdlijnen in de definitiefase van het bouwclaimmodel of in geval van private (zelf)realisatie ofwel door de overheid of marktpartij zelf, ofwel in samenwerking wordt voorbereid (De Zeeuw, 2018; Heurkens, 2012).

Verschillende onderzoeken stellen eveneens geen eenduidige conclusie over het hedendaagse meest ingezette grondbeleid vanuit gemeenten. Sinds de financiële crisis van 2008 hebben maatschappelijke behoeften en politiek-economische omstandigheden ervoor gezorgd dat actief grondbeleid door gemeenten (versneld) minder als dominant samenwerkingsmodel is ingezet en zij meer een faciliterende rol zijn gaan hanteren (Adams & Tiesdell, 2010; De Zeeuw, 2018; Heurkens, 2012; Heurkens & Hobma, 2014). Daartegenover stelt De Zeeuw (2015, 2018) ook dat actief grondbeleid de laatste jaren van hoogconjunctuur in toenemende mate weer door gemeenten wordt gehanteerd en ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie naast elkaar gebruikt

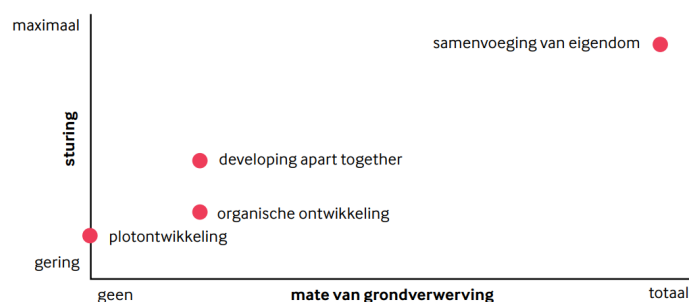
kunnen worden, afhankelijk van de opgave en de wensen van de gemeente. Kwantitatief onderzoek van Bregman et al. (2018) geeft aan dat de verhouding publiek-privaat helemaal niet zoveel is veranderd tussen 1995-2004 en 2010-2015 als gesuggereerd wordt in de kwalitatieve onderzoeken. Een kanttekening hierbij is dat het tweede peilmoment gedurende de financiële crisis was en dit een vertekend beeld kan geven in het voordeel van de publieke grondexploitatie, omdat marktpartijen in die periode nauwelijks bereid waren tot het doen van nieuwe grootschalige investeringen. In dit onderzoek ligt de focus op publiek-private samenwerkingsmodellen waarin de overheid niet risicodragend in grondeigendommen hoeft te investeren, dus joint venture (super)light/Developing Apart Together en private grondexploitaties.

### 2.2.3 Ontwikkelstrategieën in omgang met versnipperd grondeigendom

Versnipperd grondeigendom is een belangrijke barrière voor binnenstedelijke gebiedstransformatie, omdat elke grondeigenaar zelfstandig het recht heeft om wel of niet te gaan op (her)ontwikkeling (Adams et al., 2001; Hobma et al., 2019). Het publiek-private samenwerkingsmodel staat los van de gekozen ontwikkelstrategie in de omgang met versnipperd grondeigendom. Hobma et al. (2019) beschrijft vier strategieën in de omgang met versnipperd grondeigendom, waarbij de later benoemde strategieën een grotere financiële impact en risico voor de verwervende partij leveren, maar ook een hoge mate van invloed in de ontwikkeling:

1. Plotontwikkeling
2. Organistische ontwikkeling
3. Developing Apart Together (DAT)
4. Samenvoeging van eigendom (integrale gebiedsontwikkeling).

Bij *plotontwikkeling* worden individuele kavels los van elkaar ontwikkeld. Hierbij is er geen samenwerking tussen initiatiefnemers, er vinden geen grondtransacties plaats en er is geen tot beperkte onderlinge afhankelijkheid. Het voordeel is dat deze strategie weinig kapitaalbeslag vereist van de initiatiefnemers. Bij *organische gebiedsontwikkeling* ontwikkelen eigenaren elk op hun eigen tempo vanuit een (grotendeels) gedragen gemeenschappelijke visie. Hoewel er beperkte samenwerking is tussen partijen, werken ze wel samen voor de herontwikkeling van de openbare ruimte en maken ze afspraken over ieders bijdrage. *Developing Apart Together* is een lichte vorm van publiek-private samenwerking, waarbij de meerwaarde van samenwerking wordt benut zonder dat één partij tot grote financiële investeringen hoeft over te gaan. Individuele kavels worden ontwikkeld binnen een individuele grondexploitatie en het gemeenschappelijk vastgestelde raamwerk van kaveloverstijgende afspraken over onder andere ontwerp, fasering, branding en kostenbijdragen. De afstemming gebeurt via een lichte gebiedsorganisatie, waarbij de actieve partijen in het gebied gezamenlijk een "coalition of the willing" vormen. Het grondeigendom wordt niet samengevoegd en de afspraken worden contractueel vastgelegd, bijvoorbeeld in een samenwerkingsovereenkomst. Bij *integrale gebiedsontwikkeling* wordt het grondeigendom verworven door één partij. Dit kan gebeuren door zowel een publieke als private partij, of door samenvoeging van eigendom middels het inbrengen van gronden in een gezamenlijke juridische entiteit. Deze strategie is sterk kapitaalsintensief, maar geeft een sterke mate van invloed.



Afbeelding 7 – Vier ontwikkelstrategieën in de omgang met versnipperd grondeigendom (Hobma et al., 2019, p. 31).

Heurkens (2018) en Buitelaar et al., (2012) verfijnen het onderscheid tussen integrale en organische stedelijke gebiedsontwikkeling. Organische gebiedsontwikkeling vindt gradueel plaats met kleinschalige ontwikkelingen door kleinere ontwikkelaars en particulieren. De samenhang komt voort uit een strategisch plan, waarbij de overheid een faciliterende rol heeft en voornamelijk inzet op procesmanagement. Integrale gebiedsontwikkeling vindt volgens de onderzoekers daarentegen plaats op grote schaal door grote ontwikkelaars binnen een grootschalig masterplan. De gemeente hanteert hierbij veelal een actieve en risicodragende rol en zet in op een aanpak middels projectmanagement. Verbruggen (2019) toont aan dat in de praktijk het onderscheid tussen beide aanpakken in gebiedsontwikkeling niet zwart/wit is en veelal op een combinatie van beide ingezet wordt.

De strategie integrale gebiedsontwikkeling door samenvoeging van eigendom komt sinds de financiële crisis van 2008 in mindere mate voor, want nog maar weinig ontwikkelende partijen zijn nog in staat om vroegtijdig risicodragend deel te nemen en het forse kapitaalbeslag met eigen vermogen voorfinancieren (Franzen et al., 2016; Heurkens et al., 2020). Dat betekent dat deze partijen ofwel in mindere mate deze ontwikkelstrategie volgen of veelal in grotere mate afhankelijk zijn van financiering van derden.

#### 2.2.4 Actief of laissez faire faciliterende overheid

De overheid kan de faciliterende rol op verschillende manieren invullen, bijvoorbeeld met vergaande overheidsbemoediging (actief faciliterend) of afwachtend (passief of laissez faire faciliterend) (Apol, 2015; Verheul et al., 2019). Bij een passief faciliterende aanpak geeft de gemeente een lage prioriteit aan het marktinitiatief en biedt ze alleen publiekrechtelijke ondersteuning (Apol, 2015; Watertorenberaad, 2014). Bij een actief faciliterende aanpak stimuleert de gemeente marktpartijen om over te gaan tot investeren, bijvoorbeeld door het stellen van een verleidende visie en heldere kaders voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (Apol, 2015; Groot Jebbink, 2012; Hamerslag, 2018). Apol (2015) omschrijft drie wijzen waarop een gemeente actief kan faciliteren, namelijk informeel, materieel en formeel. Bij informeel faciliteren worden zachte instrumenten, zoals het verbinden en inspireren van partijen, ingezet. Materiële ondersteuning vindt plaats middels het leveren van menskracht, geld of andere praktische ondersteuning. Met formeel faciliteren maakt de gemeente de ontwikkelingen publiekrechtelijk mogelijk in de regelgeving, vergunningen en richtlijnen. Het is belangrijk dat de gemaakte keuzes consistent blijven, omdat initiatiefnemers lange termijn-businesscases hebben (Groot Jebbink, 2012). Langelaan (2016) adviseert om voorafgaand aan het proces consensus te bereiken over de invulling van de faciliterende rol en deze tijdens het proces te monitoren om hiermee negatieve financiële gevolgen, nieuwe besluitvormingsprocedures en vertragingen te voorkomen.

#### 2.2.5 Conclusie

Gebiedsontwikkeling is het proces om te komen tot blijvende overeenstemming over de doelen en kaders voor de integrale, fysieke aanpassing van de ruimtelijke structuur door het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op de realisatie van individuele ruimtelijke projecten. Gebiedsontwikkeling is succesvol wanneer deze overeenstemming blijvend van aard is.

Binnenstedelijke gebiedstransformatie kent een hogere complexiteit, vanwege de veelal versnipperde eigendomssituatie. Het proces van gebiedsontwikkeling bestaat uit vier fases, waarin de focus ligt op de initiatief en haalbaarheidsfase. In deze eerste fases wordt op hoofdlijnen overeenstemming tussen de betrokken actoren bereikt in een iteratief, cyclisch proces waarin grote sprongen terugwaarts moeten worden voorkomen.

Het grondbeleid in Nederland is de afgelopen decennia gewisseld van toelatingsplanologie (voor 2000), via ontwikkelingsplanologie (2000 t/m 2010) naar uitnodigingsplanologie (vanaf 2010). Daarin heeft verschuiving plaatsgevonden van een actief, sturende overheid naar een faciliterende overheid. Dit bracht met zich mee dat gemeenten niet meer actief gronden gingen verwerven om een integrale ontwikkeling mogelijk te maken. Bij binnenstedelijke gebiedstransformatie blijft grondeigendom versnipperd. Er zijn vier ontwikkelstrategieën in de theorie te vinden om hiermee om te gaan: Plotontwikkeling, organische ontwikkeling, Developing Apart Together

en Samenvoeging van eigendom. De laatste vorm biedt de meeste mogelijkheden voor een integrale ontwikkeling, maar brengt ook de grootste financiële risico's voor verwervende partijen.

De faciliterende rol van de overheid kan wisselen tussen actief faciliterend en laissez-faire faciliterend. Het is belangrijk bij de start van de gebiedsontwikkeling helderheid te hebben over de taak- en rolverdeling. Een actief faciliterende overheid kan marktinitiatieven stimuleren met een overtuigende gebiedsvisie met heldere ontwikkelkaders.

## 2.3 Sturingsinstrumenten in gebiedsontwikkeling

Dit deel beschrijft de theorie hoe partijen in gebiedsontwikkeling samen opereren in een complex, adaptief, samengesteld en open systeem waarin netwerksturing en proces-/verandermanagement essentieel zijn om tot gedeelde belangen te komen.

Netwerksturing bekijkt het sturingsvraagstuk vanuit een netwerk met verschillende partijen en disciplines (De Zeeuw, 2018). De netwerksamenleving is ontstaan met de opkomst van het internet, waarin sociale, fysieke en digitale structuren gebouwd zijn rond netwerken (Castells, 1996). Deze verschuiving naar een netwerksamenleving hangt samen met de overgang van top-down besluitvorming (government) naar beleidsuitvoering in complexe netwerken van wederzijds afhankelijke actoren (governance). Bij governance ligt de nadruk op het bij elkaar brengen van belanghebbenden, samenwerken, overtuigen en contacten tussen die partijen organiseren en stimuleren (Klijn, 2022). Gebiedsontwikkeling vertoont een vergelijkbare verschuiving, zoals de eerder besproken verschuiving van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Gebiedsontwikkelaars staan daarbij voor het dilemma van sturing door enkele partijen of in een dynamisch, open netwerk (Verheul et al., 2019). Vaak geven gebiedsontwikkelaars de voorkeur aan samenwerking met enkele belangrijke en kapitaalachtige partijen vanwege overzichtelijkheid en financiële zekerheid. Een groter aantal betrokken partijen kan echter zorgen voor een breder draagvlak, veerkracht en het voorkomen van tunnelvisie (Verheul et al., 2019). Het komende hoofdstuk verdiept deze overweging en maakt daarbij gebruik van verschillende inzichten uit de systeemtheorie.

### 2.3.1 Gebiedsontwikkeling als complex, adaptief, samengesteld en open systeem

De dynamische netwerk omgeving, waarin geen enkele partij een doorslaggevende stem heeft, maakt dat gebiedsontwikkeling kan worden gezien als een *complex adaptief systeem* (De Zeeuw, 2018; Spaink, 2017). Het denken in systemen geeft richting aan welke instrumenten ingezet kunnen worden en welke competenties daarvoor nodig zijn (Hakvoort & Majoor, 2010). Complexe systemen zijn samengesteld uit meerdere systemen, waarvan de eigenschappen van het complexe systeem niet zijn af te leiden uit de individuele onderdelen. In het complexe systeem is sprake van onderlinge interacties als het gevolg van wederzijdse afhankelijkheden. Complexe adaptieve systemen zijn complexe systemen die continue veranderen. Dat kan gradueel gebeuren of sprongsgewijs (niet-lineair), soms schoksgewijs en chaotisch. Veranderingen vinden plaats door (niet-voorspelde) externe factoren of veranderende percepties en voorkeuren van betrokken actoren.

Volgens Teisman (2005) zijn er twee benaderingen in de omgang met complexe systemen: ordezoekend en complexiteit erkennend. De ordezoekende benadering richt zich op het verminderen van complexiteit door orde, afbakening, controle en structuur. Dit gebeurt door vereenvoudiging, centrale aansturing en vermindering van het aantal actoren. Dat sluit aan bij de eerder genoemde wens van gebiedsontwikkelaars om de voorkeur te geven aan samenwerking met een compact aantal partijen. De complexiteit erkennende benadering ziet complexiteit als een samengesteld systeem, een wanordelijk geheel van actoren met dynamische relaties. Deze benadering omarmt de chaos en probeert het hele systeem te begrijpen in plaats van te reduceren. Het legt de nadruk op interactie, verbinding en adaptatie. Volgens Teisman (2005) is complexiteit daarmee een dubbelbegrip dat zowel orde als chaos omvat. Bij gebiedsontwikkeling als complex, adaptief en samengesteld systeem is de

complexiteit erkennende benadering het meest relevant, waarbij interactie, verbinding en begrip van de dynamische relaties in het systeem belangrijk zijn.

De traditionele projectmatige aanpak van gebiedsontwikkeling als project binnen een 'gesloten systeem', met een gekaderde opgave en beheersing via geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit, is niet langer geschikt voor stedelijke gebiedsontwikkeling (De Zeeuw, 2018; Franzen et al., 2011). Een procesbenadering binnen een 'open systeem', gericht op het verbinden en samenbrengen van belangen van de afhankelijke actoren, is noodzakelijk (De Zeeuw, 2007; Franzen et al., 2011; Van Hasselt, 2020). Een effectieve aanpak is afhankelijk van de betrokken actoren (Van Hasselt, 2020). De kern is dat de procesmanager het netwerk van formele en informele relaties tussen actoren herkent en samenhang, voortgang, draagvlak en efficiency voor de gehele gebiedsontwikkeling bevordert door verbinding te leggen tussen de partijen, vertrouwen te creëren in de samenwerkingen en te schakelen tussen belangen van partijen (Van Hasselt, 2020). Hiervoor zijn investeringen nodig in zowel informele trajecten als formele besluitvorming (De Zeeuw, 2007). Er moet naar werkelijke verbinding tussen partijen worden gezocht zonder te vervallen in een verborgen centralistisch maakbaarheidsdenken, waarbij wordt aangenomen dat we altijd kunnen bereiken wat we van tevoren hebben bedacht, zolang we het maar samen doen (Verheul & Daamen, 2014). Hiervoor moet de bedachte strategie flexibiliteit bieden om externe invloeden te integreren, waarbij Verheul & Daamen (2014) voortbouwen op Mintzberg's idee van de gerealiseerde strategie als combinatie van bewuste interventies en onverwachte gebeurtenissen (Mintzberg et al., 1998; Mintzberg & Waters, 1985). Dit concept erkent de irrationele gedachte van volledige controle en voorspelbaarheid en benadrukt dat het management bereid moet zijn om te leren van deze onverwachte gebeurtenissen. Dat maakt het mogelijk om te handelen, voordat alles volledig wordt begrepen en daarmee onzekerheid te accepteren dat bepaalde interventies niet werken en/of afwezen worden door de omgeving en hiervan te leren. Dat vraagt om veelzijdig leiderschap, wendbaarheid, kunnen omgaan met een bewegend doel, kunnen luisteren en verbinden (De Zeeuw, 2018). Het goed managen van de hedendaagse complexe ruimtelijke veranderprocessen vraagt om het schakelen tussen de strategieën van project- en procesmanagement (Hakvoort & Majoor, 2010), waarvoor de procesmanager zowel over eerder genoemde persoonlijke vaardigheden en politiek-bestuurlijke feeling, alsook over inhoudelijke kennis dient te beschikken (Wolting, 2006).

Gebiedsontwikkeling is daarmee een complex, adaptief, samengesteld en open systeem. Deze benadering vraagt om gebiedsontwikkelaars als netwerkmanagers met verbindend vermogen, aanpassingsvermogen en omgevingsbewustzijn en die tevens over inhoudelijke kennis beschikken.

### 2.3.2 Complexe besluitvorming in gebiedstransformatie

In gebiedsontwikkeling is sprake van complexe onderlinge afhankelijkheid tussen belanghebbenden, zoals Teisman (1992) benadrukt met een pluricentrische benadering. Deze benadering is erop gericht dat besluitvorming plaatsvindt in een netwerk van actoren, die elk hun eigen perspectieven en belangen hebben, maar die tegelijkertijd voor de realisatie van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. Dit komt in gebiedsontwikkeling doordat geen van de partijen alle benodigde middelen (geld, kennis, macht) heeft om eenzijdig besluiten te kunnen nemen (Van Buuren, 2006). Deze benadering wijkt af van de unicentrische benadering met een centraal beslispersoon of -orgaan en de multicentrische benadering waarin besluitvorming een resultante is van de optelsom van alle acties van min of meer gelijkwaardige en uit eigenbelang handelende actoren (Teisman, 1992). De pluricentrische benadering geeft aan dat onderlinge interacties tussen actoren cruciaal zijn in besluitvorming in gebiedsontwikkeling.

Teisman (1992) presenteert hiervoor drie besluitvormingsmodellen: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondommodel. Het fasenmodel volgt een lineaire en rationale benadering van opvolgende fasen rondom een besluit welke door één partij wordt genomen. Interpretaties en belangen van andere partijen worden wel meegewogen, maar deze partijen hoeven niet betrokken te worden in het besluitvormingsproces. Het

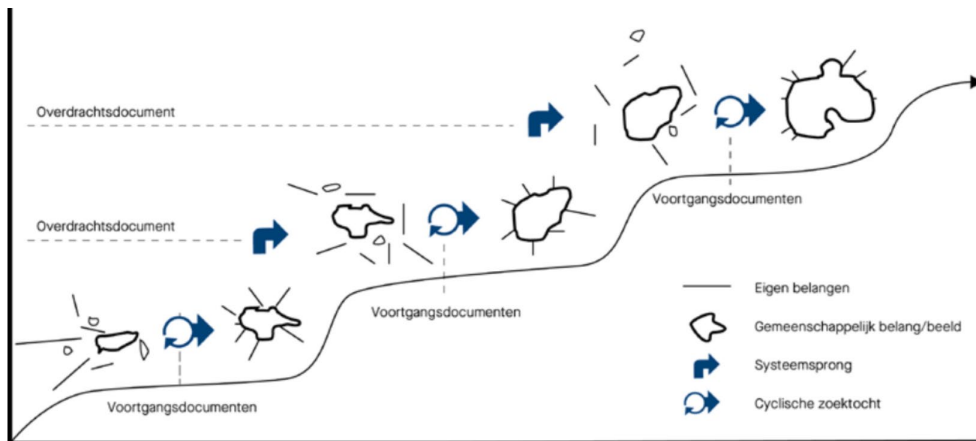
fasenmodel sluit aan op een traditionele projectmatige aanpak en de ordezoekende benadering van Teisman (2005) en is daarmee niet geschikt in complexe gebiedstransformatie.

Het stromenmodel van Kingdon (1984, 1995) beschouwt het besluitvormingsproces als het toevallig samenkomen van drie onafhankelijke 'stromen', namelijk een probleemstroom, een beleidsstroom (oplossingen en ideeën) en een politieke stroom (ambities, politieke wensen), waarbij een beleidsvenster ('policy window') ontstaat. Beleidsveranderaars ('policy entrepreneurs') herkennen dit beleidsvenster als moment waarop besluitvorming mogelijk is. Het stromenmodel van Kingdon is beperkt toepasbaar voor gebiedsontwikkeling, omdat het uitgaat van een toevallige samenkomst van stromen. Verheul & Daamen (2014), De Zeeuw (2018) en Van Randeraat (2006) pleiten naast waakzaamheid voor deze onvoorziene en toevallige samenkomst van stromen ook voor actieve sturingshandelingen om een stroom te beïnvloeden, zonder de illusie te hebben deze stromen volledig te beheersen. De Zeeuw (2018) introduceert het concept 'doorwaadbare plaats', waarin de verschillende stromen samenkomen. Hij koppelt daarbij de elementen van gebiedsontwikkeling aan de stromen van Kingdon, zoals de opgave (probleemstroom), het planconcept (oplossings-/beleidstroom), de politieke besluitvorming (politieke stroom) en hij voegt ook stromen toe, zoals de markt en de (bouw)regelgeving. De doorwaadbare plaats kan daarmee gezien worden als plek waarin de besluitende partijen een (tijdelijk) gemeenschappelijk belang hebben gevonden waarin partijen ook hun eigen belang voldoende erkennen en waarmee de gebiedstransformatie ook naar inschatting van de betrokken partijen maatschappelijk, financieel, ruimtelijk en politiek haalbaar lijkt.

Het rondemodell van Teisman (1992) draait om de interacties tussen onderling afhankelijke actoren in plaats van lineaire processen en vaste besluitpunten. De rondes zijn iteratief en in de dynamiek tussen de partijen ontwikkelt zich de besluitvorming, waardoor deze niet van te voren te voorspellen is (Teisman, 1992, 2001; Van Buuren, 2006). De inbreng en relevantie van oplossingen en problemen is afhankelijk van de (subjectieve) waarde die betrokken partijen hieraan geven (Teisman, 1992). Dit model sluit aan op de pluricentrische benadering van Teisman en de netwerkbenadering van Koppenjan & Klijn (2004). Het rondemodell is het meest geschikt voor complexe ruimtelijke opgaven, zoals gebiedstransformatie, omdat het niet uitgaat van één actorbeslissingen (fasenmodel) of nadruk legt op toevallige samenkomst van stromen (stromenmodel). Dit past bij Verheul & Daamen (2014) en Van Randeraat (2006) dat gebiedsontwikkeling een andere aanpak vereist ten opzichte van traditionele fasenmodellen en dat actieve sturing op interacties nodig is.

### 2.3.3 Rondemodell met zoektochten en systeemsprongen

Het gebiedsontwikkelingsproces bestaat uit zoektochten en systeemsprongen (Van Randeraat, 2006; Van Randeraat et al., 2022). Gedurende de zoektocht wordt gezocht naar de verbinding tussen verschillende partijen. Voortgang wordt geboekt wanneer een doorwaadbare plaats met een (tijdelijk) gemeenschappelijk belang is gevonden waarin partijen ook hun eigen belang voldoende erkennen. Het inhoudelijke resultaat krijgt verankering in een 'plan op hoofdlijnen' en is het vertrekpunt in een volgende ronde. De ontwikkeling maakt op dat moment een systeemsprong. Dit proces sluit aan bij het rondemodell van Teisman (1992). In de verschillende rondes wordt immers via interacties tussen onderling afhankelijke partijen gezocht naar het gemeenschappelijke belang. In deze zoektocht naar het gemeenschappelijk belang passen partijen hun handelen aan als gevolg van de interactie met andere actoren (Teisman, 1992), bijvoorbeeld door de inbreng van nieuwe feiten of oplossingsrichtingen waarin hun eigen belang herkenbaar is. De zoektocht vindt daarmee binnen een ronde plaats en de systeemsprong maakt de overgang naar een nieuwe ronde met in- en uittreden van partijen mogelijk. Onderstaande afbeelding door Van Randeraat et al. (2022) vat dit proces goed samen.



Afbeelding 8 - Zoektochten en Systeemsprongen (Van Randaat et al., 2022, p. 18)

Sturingselementen gericht op de interacties tussen partijen, zoals openen, intensiveren, versnellen en verbeteren, kunnen worden toegepast om de zoektocht naar het gemeenschappelijk belang te bevorderen (Van Randaat, 2006). Teisman (1992) geeft drie manieren om in de besluitvorming de interactie en het leerproces tussen partijen te bevorderen, namelijk vervlechten van doelen, koppelen van actoren en arena's en het arrangeren van interacties. Partijen zullen pas participeren in het proces wanneer er meerwaarde voor henzelf is te halen en in de gemeenschappelijke doelstellingen zal dit eigenbelang zichtbaar moeten zijn (Teisman, 1992).

In deze zoektocht naar gemeenschappelijk belang gaat het verder dan het presenteren van feiten en het creëren van een gemeenschappelijk beeld. Partijen hebben hun eigen interpretaties van feiten en werkelijkheid (Van Buuren, 2006). Volgens Van Buuren (2006) zijn er drie sporen in besluitvorming die voortdurend veranderen als gevolg van interacties tussen partijen, namelijk feiten-, beeld- en wilsvorming. Feitenvorming gaat om het verkrijgen van feitelijke informatie. Beeldvorming gaat over de ambities en overtuigingen van actoren en hun interpretaties van de werkelijkheid. Wilsvorming gaat om de inzet van actoren om projectdoelstellingen te realiseren. Actoren kunnen uiteenlopende beeldvorming ontwikkelen op basis van dezelfde feiten, enerzijds doordat ze verschillende interpretaties van de feiten hanteren, maar zelfs als ze het eens zijn over de feiten, kunnen ze nog steeds uiteenlopende voorkeuren hebben voor mogelijke oplossingsrichtingen (Esselbrugge, 2003 in Van Buuren, 2006). Deze interpretatieverschillen zijn niet op te lossen met extra feiten, doordat het referentiekader van de partijen bepaald wat wordt beschouwd als (relevante) feiten (Fischer, 2003). Beeldvorming beïnvloedt daarmee zowel de feitenvorming als de wilsvorming (Van Buuren, 2006). Het is zaak om deze drie sporen, net zoals bij het stromenmodel, bij elkaar te brengen gedurende het onderhandelings-/besluitvormingsproces. Het uiteindelijke resultaat van deze zoektocht is gebaseerd op gedegen (feiten)onderzoek en bestaat uit een tijdelijke en gemeenschappelijke samenstelling van feiten, beelden en ambities, die onderling samenhangen en overeenstemmen met de individuele ambities, belangen en probleempercepties van individuele actoren, wat leidt tot hun steun voor dit resultaat (Van Buuren, 2006). Het behaalde resultaten vereist vaak een verdere concretisering in nieuwe ronden, waarin partijen opnieuw proberen hun doelen te bereiken en heronderhandelen. In deze nieuwe ronden kan vanalles gebeuren: Nieuw onderzoek kan de onderbouwing van de behaalde resultaten schaden, nieuwe deelnemers met andere perspectieven kunnen de beeldvorming veranderen en ook veranderingen in de sociaaleconomische omstandigheden, financiële tegenslagen en politieke verschuivingen kunnen de situatie beïnvloeden (Van Buuren, 2006). En zo begint de zoektocht naar een doorwaadbare plaats in een nieuwe ronde weer opnieuw.

Deze continue zoektocht naar gedeelde belangen kan gezien worden als een onderhandeling tussen partijen. De kunst van succesvolle onderhandelingen draait om het vinden van gedeelde belangen, wederzijds voordeel en het begrijpen van achterliggende belangen van alle betrokken partijen, zelfs als partijen hun standpunten als tegenstrijdig presenteren, in plaats van te focussen op standpunten van individuele partijen (Bazerman & Moore, 2017; Fisher et al., 2011). Hierbij is het belangrijk om eerst vertrouwen op te bouwen en informatie te vergaren

over achterliggende motieven en werkelijke bedoelingen, voordat concrete voorstellen worden gedaan (Bazerman & Moore, 2017). Deze methode wijkt af van het harde (positioneel) en zachte (samenwerkingsgericht) onderhandelen. Het harde onderhandelen kan risicovol zijn voor relaties, terwijl het zachte onderhandelen concessies kan veroorzaken als de andere partij hard optreedt (Fisher et al., 2011). Een goede balans tussen samenwerking en eigenbelang is essentieel.

Gebiedsontwikkeling gaat over verandering. Lewin (1951) biedt een raamwerk voor het begrijpen en managen van veranderingsprocessen dat aansluit bij het eerder beschreven proces van zoektochten en systeemsprongen. In de eerste fase (openen) wordt de bestaande situatie losgemaakt en worden belemmerende factoren en weerstand tegen verandering aangepakt. Vervolgens in de tweede fase (verandering) vindt er een verschuiving plaats, waarin nieuwe ideeën, processen en structuren worden geïntroduceerd en geïmplementeerd. Ten slotte, in de laatste fase (stabiliseren) worden de veranderingen verankerd in de organisatie, zodat ze de nieuwe norm worden. Bij toepassing van dit raamwerk op het proces van zoektochten en systeemsprongen komen dezelfde drie stappen terug: Gedurende de zoektocht worden bestaande patronen losgemaakt door verkenning van eventuele gedeelde belangen. In de veranderfase is dit gedeelde belang gevonden en wordt een systeemsprong gemaakt. Bij de stabilisatiefase wordt dit resultaat geborgd in een faseoverdrachtsdocument. Methodes voor openen en stabiliseren (vastleggen) komen later terug in het sturingsinstrumentarium.

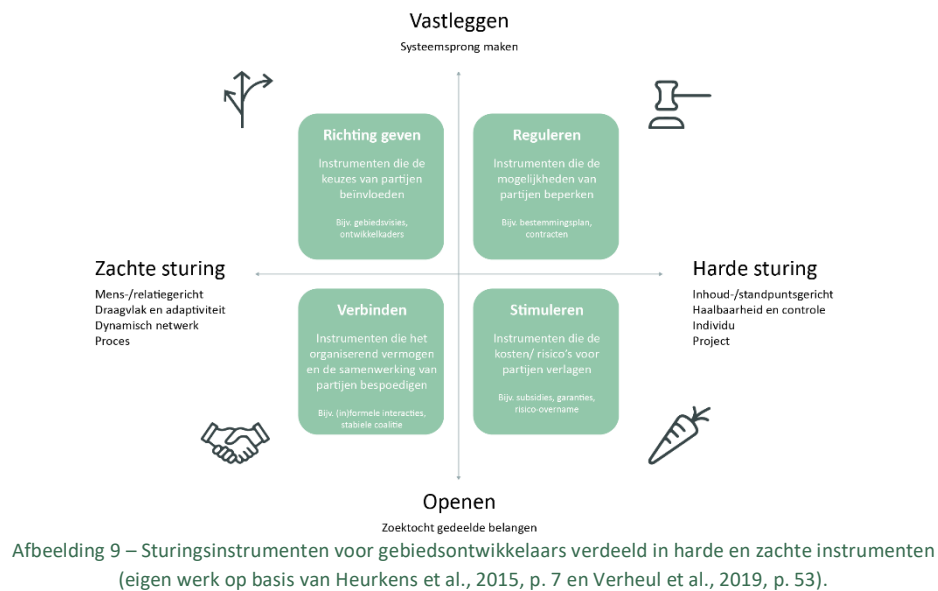
#### 2.3.4 Sturingsinstrumenten

De eerder beschreven theorieën en modellen geven aan dat het bij gebiedsontwikkeling draait om verbinding en het vinden en vastleggen van gemeenschappelijk belang tussen actoren. Dit gemeenschappelijke belang is een dynamisch beeld. Gedurende deze zoektocht dient een continue monitoring van netwerk aan belanghebbenden plaats te vinden om een doorwaadbare plaats te herkennen, met daarbij een focus op zowel samenwerking als eigen belang. Actieve sturing draagt bij aan het totstandkoming van deze doorwaadbare plaats.

Gebiedstransformaties vereisen meervoudige sturing met zowel harde als zachte sturingsinstrumenten, waarbij partijen de beschikking hebben over instrumenten voor richting geven, verbinden, reguleren en stimuleren (Adams & Tiesdell, 2010, 2013; Heurkens et al., 2015; Verheul et al., 2019). De zachte instrumenten zijn ingedeeld in richtinggevende en verbindende instrumenten en de harde instrumenten in reguleren en stimuleren (Verheul et al., 2019). Richtinggevende instrumenten geven richting aan de keuzes van betrokken partijen, bijvoorbeeld door middel van overtuigende visies en verhalen. Verbindende instrumenten bevorderen de samenwerking en het vertrouwen tussen partijen, bijvoorbeeld het opbouwen van vertrouwen en netwerken. Regulerende instrumenten beperken of verruimen de mogelijkheden van partijen, bijvoorbeeld middels contracten en regelgeving. Stimulerende instrumenten verlagen de (in)directe kosten en/of risico's voor partijen, bijvoorbeeld door financiering en subsidies. Alleen organiseren van zachte elementen als vertrouwen en draagvlak is niet genoeg, want het bereiken van een haalbare business case voor ruimtelijke investeringen is voor een belangrijk deel afhankelijk of partijen in staat harde elementen als macht en geld in het proces te incorporeren (Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2003). De effectiviteit van de instrumenten kan vergroot worden door deze gelijktijdig en in samenhang met elkaar toe te passen (Heurkens et al., 2015). Dit betekent dat tijdens hun implementatie de vorm en inhoud van de instrumenten aangepast moeten worden. Op deze manier kunnen richtinggevende visies worden gevormd, aangevuld, bijgesteld en geconcretiseerd met behulp van harde instrumenten, zoals aangepaste regelgeving en financiële ondersteuning (Verheul et al., 2019). De kunst is om de zachte instrumenten invloed te laten uitoefenen op concrete processtappen en tastbare tussenresultaten in de voortgang te tonen voor het opbouwen van vertrouwen (Verheul et al., 2019). Gebiedsontwikkeling vergt een parallelle en interdisciplinaire sturing op de inhoudelijke thema's van programma, ontwerp, proces en financiën (De Zeeuw, 2018). De instrumenten geven gereedschap hoe hierop gestuurd kan worden.



Met de genoemde sturingsinstrumenten hebben gemeentelijke planningsdiensten strategische invloed op de besluitvorming van ontwikkelende partijen en de marktwerking (Heurkens et al., 2015). Hedendaags is de macht sterker verdeeld tussen de publieke en private partijen, zoals is omschreven in de transitie naar ontwikkelingsplanologie en de netwerksamenleving. In deze CRP wordt nader onderzocht hoe private partijen het sturingsinstrumentarium inzetten om gemeentelijke besluitvorming te beïnvloeden en daarmee ook meerwaarde voor zichzelf en andere partijen te realiseren.



Afbeelding 9 – Sturingsinstrumenten voor gebiedsontwikkelaars verdeeld in harde en zachte instrumenten (eigen werk op basis van Heurkens et al., 2015, p. 7 en Verheul et al., 2019, p. 53).

Deze vier instrumenten benoemd Hajer et al. (2020) ook in het concept ‘neighbourhood arrangements’ als vier elementen die moeten samenvallen om duurzame buurtontwikkeling te realiseren: Krachtige en wervende verhalen (lees: richting geven), betrokken actoren (lees: organiserend vermogen), (financiële) middelen (lees: stimuleren) en transparantie en eenduidige regelgevende kaders (lees: reguleren).

Deze sturingsinstrumenten sluiten aan bij meer algemene instrumenten voor proces- en verandermanagement, waardoor het aannemelijk is dat ze ook door private partijen succesvol inzetbaar zijn bij gebiedsontwikkeling.

Zo sluit de splitsing in harde (inhoudsgerichte) en zachte (mensgerichte) instrumenten aan bij het proces- en verandermodel van Bekkering & Walter (2011) om haalbaarheid (inhoud) en draagvlak (mens) voor een verandering te vergroten. De haalbaarheid van het plan is het meest tastbare element en wordt veelal als eerste onderzocht. Draagvlak ontstaat echter door het aanspreken van emoties en kan vooral worden bereikt doordat stakeholders hun eigen behoeften en belangen herkennen in de intenties van de initiatiefnemer. De schrijvers geven aan dat hierbij vier invloedstijlen van belang zijn, namelijk samenwerking en vertrouwen, gemeenschappelijke visie met krachtige overtuigingen en beloning en straf. Hierin kan je verbinden, richting geven, stimuleren en reguleren in terug zien. Deze vier instrumenten worden hiermee de hoofdinstrumenten van dit onderzoek en worden daarom nader toegelicht.

### 2.3.5 Verbinden / Organiserend vermogen

Het kunnen bereiken van voldoende organiserend vermogen of verbinding is het belangrijkste sturingsinstrument binnen gebiedstransformatie (Franzen et al., 2011). De effectiviteit van de andere drie instrumenten is afhankelijk van de personen en organisaties die ze moeten uitvoeren (Heurkens et al., 2015). Het is tegelijkertijd de meest ongrijpbare ten opzichte van de andere sturingsinstrumenten. Van den Berg et al. (1996) geeft aan dat organisatorisch vermogen gaat om het vermogen om alle betrokken actoren te betrekken en met hun hulp nieuwe ideeën te genereren, beleid te ontwikkelen en uit te voeren (Franzen et al., 2011). Groenenboom (2018, p. 9) geeft een bredere definitie van organiserend vermogen: “De mate waarin actoren in

*staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling.*” Volgens Groenenboom (2018) ontstaan samenwerkende relaties wanneer actoren stabiele interactiepatronen ontwikkelen om gezamenlijk resultaten te bereiken die ze alleen niet kunnen behalen. Ze maken daarbij gebruik van verschillende hulpbronnen en de relaties ertussen, zoals materiële (bezittingen en financiën), immateriële (expertise en informatie), draagvlak- (toewijding en legitimiteit) en planningsrelaties (tijd/resultaat) (Daamen, 2010). Deze relaties ontstaan tijdens het ontwikkelingsproces door geplande en spontane sociale interactie tussen actoren (Daamen, 2010). Het incorporeren van verschillende handelingsperspectieven omvat het verenigen of introduceren van nieuwe denk- en handelingswijzen die gericht zijn op gebiedsontwikkeling (Groenenboom, 2018). De interactie tussen actoren is in elk van deze aspecten aanwezig.

Om organiserend vermogen op te bouwen moet je partijen verbinden en arena's vormgeven waarin interacties tussen actoren plaatsvinden (Verheul et al., 2019). Investerings in het verbeteren van samenwerkingsrelaties, zowel formeel als informeel, leiden tot een betere waardering van de samenwerking (Groenenboom, 2018). Arena's zijn specifieke groepen waarin belanghebbenden deelnemen aan het besluitvormingsproces. Dit concept van Koppenjan & Klijn (2004) benadrukt het belang van het betrekken van verschillende belanghebbenden bij het omgaan met onzekerheden en het nemen van beslissingen in netwerken. Het idee is dat door belanghebbenden uit verschillende disciplines, organisaties of perspectieven samen te brengen, een bredere kennisbasis en een beter begrip van de complexiteit van het probleem ontstaat. Dit kan leiden tot betere besluitvorming en het vergroten van het draagvlak voor de genomen besluiten. Verheul et al. (2019) benadrukt daarbij dat een overtuigend verhaal pas ontstaat met interactie met de omgeving van bestaande en nieuwe gebruikers, publieke en private partijen, ontwerpers en investeerders, buurtbewoners en overige stadsbewoners. Het is daarbij volgens Valk (2016) cruciaal dat de verschillende actoren voldoende vertrouwen in elkaar hebben. Dit vertrouwen kan opgebouwd worden door samenwerkingsbereidheid, leiderschap, openheid en transparantie in elkaars wensen, eisen, manier van werken en ieders toegevoegde waarde. De Wit (2006) geeft aan dat voor het creëren van draagvlak betrokken een serieuze rol en positie dienen te vervullen, waarbij informatie open en transparant met hen gedeeld wordt. De planontwikkeling moet daarbij ook voldoende flexibel zijn om rekening te houden met de wensen van toekomstige betrokkenheid van belanghebbenden.

Tijdelijke en strategische begrenzing van beslissingsarena's op inhoud, proces en structuren vergroot de kans op kortere zoektochten en snellere systeemsprongen (Van Randeraat, 2006). In dit dynamische proces moet ruimte zijn voor het toe- en uittreden van nieuwe actoren (openen). Middels het intensiveren en versnellen van de hoeveelheid interacties, alsmede het verhogen van de kwaliteit van deze interacties, kan gestuurd worden om een potentieel succesvollere zoektocht naar gemeenschappelijk belang (Van Randeraat, 2006). Het geplande en ongeplande toe- en uittreden van nieuwe actoren maakt het netwerk van actoren weliswaar instabiel, maar deze wisselingen kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Denk daarbij aan een tijdelijk verlies van kennis en vertrouwen bij vertrekkende partijen, maar ook aan nieuwe inzichten en frisse energie van toetredende partijen. Groenenboom (2018) stelt daarom dat organiserend vermogen ook overdraagbaar moet zijn, bijvoorbeeld in de vorm van visies en overeenkomsten. Uiteindelijk dragen voldoende stabiliteit in het netwerk, voldoende kennis en vaardigheden van actoren in de gebiedsontwikkeling en veel activiteiten gericht op stimuleren van formeel en informeel contact bij aan het bevorderen van organiserend vermogen (Groenenboom, 2018).

Hedendaagse strategieliteratuur benadrukt het belang van draagvlak, menselijk gedrag en leiderschap in strategieformulering en -implementatie. Mensen nemen geen volledig rationele beslissingen, maar laten zich leiden door persoonlijke overtuigingen, vooroordelen en gewoonten (Bazerman & Moore, 2017; Huizenga, 2020). Een succesvolle strategie uitvoering is gericht om bij anderen motivatie en vertrouwen te creëren, gedragsverandering te bewerkstelligen, nieuwe mogelijkheden te verkennen en ambitieuze doelen te bereiken (Huizenga, 2020). Het leiderschap gaat daarom verder dan het effectief organiseren van mensen en middelen in

het behalen van doelstellingen (Collins, 2001). Leiderschap speelt een cruciale rol bij het mobiliseren van mensen en het creëren van betrokkenheid (Allen, 2019; Collins, 2001). Op hoofdlijnen lijken de meeste strategieën volgens Allen (2019) op elkaar en het verschil wordt gemaakt of het management in staat is om mensen gemotiveerd en in beweging te houden.

Riek Bakker noemt dit verbindend leiderschap, waarbij de gebiedsontwikkelaar actief moet streven naar betrokkenheid van zoveel mogelijk partijen in een vroeg stadium. Het is essentieel om vervolgens goed te luisteren naar de wensen van betrokken partijen en op basis daarvan een optimaal plan te maken (Fogteloo & Bakker, 2021). Dit gehele proces wordt uitgevoerd in een zogenaamde "pressure cooker", waarbij een gevoel van urgentie wordt gecreëerd om eventuele weerstand te doorbreken. Deze aanpak sluit aan bij Van Randeraat (2006) om het proces te openen en de hoeveelheid interacties te intensiveren.

Organiserend vermogen gaat dus niet alleen over draagvlak, maar ook over het motiveren van actoren, het opbouwen van kennis en expertise bij deze actoren en het creëren van een stabiel netwerk van samenwerkende relaties. Daarvoor kan gestuurd worden op dynamische arena's en het openen, intensiveren, versnellen en verbeteren van de formele en informele interacties.

### 2.3.6 Richting gevende instrumenten

Richtinggevende instrumenten zijn erop gericht om de keuzes en het gedrag van individuele partijen te beïnvloeden (Heurkens et al., 2015; Verheul et al., 2019). Dat doen ze indirect door de bredere context waarin deze beslissingen gemaakt worden vorm te geven (Heurkens et al., 2015). Een richtinggevende visie kan voor een verouderd gebied ook waarde verhogend werken (Verheul et al., 2019), bijvoorbeeld door de ontwikkelpotentie van een verouderd industrieterrein te verbeelden. Typische richtinggevende instrumenten zijn onder andere gebiedsvisies, ontwikkelkaders en ruimtelijke plannen (Heurkens et al., 2015).

In de kern gaat het hierbij om het vormen van overtuigende visies en verhalen (Fogteloo & Bakker, 2021; Hajer et al., 2020; Verheul et al., 2019; Verheul & Daamen, 2014). De betekenis van een verhaal verandert gaandeweg door interacties in het proces (Verheul & Daamen, 2014). Met strategisch ontwerpend onderzoek kunnen individuele standpunten en belangen van betrokkenen samengebracht worden tot een breed gedragen visie (Hinterleitner et al., 2023). Deze aanpak sluit aan bij wat Riek Bakker strategische stedenbouw noemt (Fogteloo & Bakker, 2021). Hierbij ontdekken alle betrokken partijen in de initiatieffase al tekenend gemeenschappelijke belangen en doelen, vergaren zij kennis over de kwaliteiten in het gebied en agenderen zij uitdagingen voor de ontwikkeling (Hinterleitner et al., 2023). De resulterende ontwerpvisies bevatten doorgaans goed houdbare strategische keuzes voor de gebiedsontwikkeling en helpen om partijen langdurig aan elkaar en de gebiedsontwikkeling te verbinden (Hinterleitner et al., 2023). Dit proces vereist een ontwerper met zowel conceptuele ontwerpvaardigheden als procesmatige expertise, en die zich bewust is van de politieke dynamiek, inhoudelijke uitdagingen en financiële principes (Hinterleitner et al., 2023). Deze functioneert als strateeg tussen partijen en disciplines, waarbij haalbaarheid en draagvlak niet uit het oog verloren worden (Hinterleitner et al., 2023). Hierdoor is strategisch ontwerpend onderzoek een bruikbaar middel voor de zoektochten naar gemeenschappelijke belangen, zoals beschreven door Van Randeraat (2006).

Een gedeeld verhaal voor de gebiedstransformatie dient recht te doen aan de belangen van de verschillende partijen, voldoende ruimte te bieden voor toekomstige wijzigingen en enige kaders te bevatten waaruit marktpartijen kunnen zien welk ontwikkelmogelijkheden er zijn (Fogteloo & Bakker, 2021; Verheul et al., 2019). Deze kaders kunnen publiekelijk vastgesteld worden in vormvrije beleids- en ruimtelijke kaders, zoals ontwikkelvisies, ontwikkelkaders, investeringsnota's en projectplannen. Deze instrumenten geven een sturende ambitie van de gemeenteraad aan en worden vaak gebruikt als toetsingsinstrument voor private initiatieven, waardoor ze betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling houvast bieden (Verheul et al., 2019). Hamerslag (2018) stelt hierover dat gemeentelijke (vastgestelde) kaders bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling bijdragen aan

het verleiden van marktpartijen om te investeren in deze gebieden. Hiervoor moet er sprake zijn van voldoende (politiek) draagvlak, voldoende flexibiliteit en onderbouwing van het ruimtelijke en programmatische kader en dienen deze kaders niet in een later stadium te worden gewijzigd of aangevuld. Ook dient er bij voorkeur helderheid te zijn over de financiële spelregels. Het is vanwege deze richting gevende en verleidende doelstelling dat we dit type instrumenten onder richting gevende in plaats van regulerende instrumenten vatten.

De waarde van een richting gevend, verbindend en inspirerend verhaal geldt breder dan gebiedsontwikkeling. Het is niet voor niks dat Sinek (2011) en Lafley et al. (2014) in hun boeken over inspirerend leiderschap en succesvolle nieuwe bedrijfsstrategieën aangegeven dat je start met vertellen over de bredere aspiratie, diepere motieven of doelstellingen van je bedrijf of product om mensen te overtuigen van je idee en dat het 'hoe' en het 'wat' pas later aan bod komen. *“Mensen kopen niet wat je doet, maar waarom je het doet.”* (Sinek, 2011).

Uit deze verschillende inzichten blijkt dat de inzet van richting gevende instrumenten raakt aan het opbouwen van organiserend vermogen. In beide komt de dynamiek van de complexe, open en samengestelde systemen van gebiedsontwikkeling terug. Beide helpen in de zoektocht om tot een systeemsporg te komen. De resterende twee instrumenten zijn concreter van aard.

### 2.3.7 Regulerende instrumenten

Regulerende instrumenten beperken de mogelijkheden en autonomie van individuele actoren door specifieke activiteiten of aspecten te verplichten, controleren of elimineren (Heurkens et al., 2015). Deze instrumenten kunnen worden toegepast op de verschillende inhoudelijke thema's van gebiedstransformatie door zowel overheidsinstanties (publieke regulering) als via contractuele afspraken (private regulering). Denk daarbij aan programmaresticties, ontwerputgangspunten, financiële afdrachten en te hanteren goedkeuringsprocessen.

Onder overheidsregulering vallen algemeen geldende wet- en regelgeving en specifieke gemeentelijke vereisten. Publiekrechtelijk verankerde instrumenten, zoals structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, hebben wettelijke procedures en vormvereisten. De tweede categorie van contractuele regulering heeft betrekking op privaatrechtelijke afspraken. In basis geldt contractsvrijheid. Partijen kunnen met iedereen elke overeenkomst sluiten die ze wensen, tenzij deze door de wet verboden wordt (Chao-Duivis et al., 2013). Contracten kunnen daardoor in allerlei vormen voorkomen, denk bijvoorbeeld aan de koopovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, aannemingsovereenkomst, etc.

Kortom, regulerende instrumenten spelen een belangrijke rol in gebiedstransformatie door het bieden en vastleggen van kaders voor zowel overheidsinstanties als private partijen.

### 2.3.8 Stimulerende instrumenten

Stimulerende instrumenten vergroten de mogelijkheden van individuele marktpartijen door het faciliteren en belonen van bepaalde marktacties (Heurkens et al., 2015). Ze hebben daarmee een directe invloed op de financiële afweging. Deze instrumenten kunnen zowel directe acties van de overheid omvatten, zoals het realiseren van de benodigde infrastructuur, oplossen van fysieke eigendomsbeperkingen, als indirecte acties, zoals prijsaanpassingen, risicoverlaging en kapitaalverhogende maatregelen (Heurkens et al., 2015). Subsidies (fondsen, belastingvoordelen), onteigening van grond en de ontwikkeling van openbare voorzieningen zijn typische voorbeelden van stimulerende instrumenten (Heurkens et al., 2015).

### 2.3.9 Conclusie

Bij gebiedsontwikkeling draait het om te komen tot blijvende overeenstemming over de doelen en kaders voor een integrale ruimtelijke aanpassing binnen een begrensd gebied met als doel de realisatie van individuele ruimtelijke projecten die een meerwaarde voor het gebied leveren in de vorm van een prettige leefomgeving en aantrekkelijk vestigingsklimaat. Hiervoor is het van belang om de complexiteit van het systeem te erkennen en

inzicht te hebben in de interacties, verbindingen en belangen van de dynamische relaties in het systeem waarin de verschillende actoren opereren. Gebiedsontwikkeling kan worden omschreven als een complex, adaptief, samengesteld en open systeem. Een procesbenadering gericht op het verbinden en samenbrengen van belangen van de afhankelijke actoren is noodzakelijk. Deze benadering vraagt om gebiedsontwikkelaars als netwerkmanagers met verbindend vermogen, aanpassingsvermogen, omgevingsbewustzijn, die kunnen omgaan met een bewegend doel en kunnen luisteren en verbinden.

Dit proces bestaat uit zoektochten en systeemspongen. Gedurende de zoektocht wordt gezocht naar de verbinding tussen verschillende partijen. Voortgang wordt geboekt wanneer een doorwaadbare plaats met een (tijdelijk) gemeenschappelijk belang is gevonden waarin partijen ook hun eigen belang voldoende erkennen. De ontwikkeling maakt op dat moment een systeemspong. De zoektocht sluit daarbij aan op de theorie van verandermanagement. Tijdens de zoektocht worden de mogelijkheden verkend (verbreding, convergeren) en tijdens de systeemspong wordt het gevonden gemeenschappelijk belang vastgelegd (stabiliseren, divergeren).

Gebiedstransformaties vereisen meervoudige sturing met zowel harde als zachte sturingsinstrumenten, waarbij partijen de beschikking hebben over instrumenten voor richting geven, verbinden, reguleren en stimuleren. Bij verbinden en bouwen van organiserend vermogen gaat het om het opbouwen van samenwerkende relaties en over hulpbronnen mobiliseren. Middels het intensiveren en versnellen van de hoeveelheid interacties, alsmede het verhogen van de kwaliteit van deze interacties, kan gestuurd worden op een potentieel succesvollere zoektocht naar gemeenschappelijk belang. Bij het bouwen van organiserend vermogen gaat het daarbij om het openen van partijen in de zoektocht naar gemeenschappelijk belang. Bij richtinggevende instrumenten, zoals visies en plannen, worden altijd keuzes gemaakt over wat niet in deze visie plaats hoort. Deze beperken daarbij de mogelijke opties. Het is de kunst dat iedereen zich in de overtuigende visie of het plan kan vinden. Ditzelfde geldt voor harde sturingsinstrumenten. Stimulerende instrumenten brengen nieuwe mogelijkheden, terwijl regulerende instrumenten zaken vastleggen en keuzes beperken.

## 2.4 Managementrollen

Gebiedsontwikkeling vraagt dus om veelzijdig leiderschap en wendbaarheid van de procesmanager cq. gebiedsontwikkelaar (De Zeeuw, 2018; Franzen et al., 2011). De komende paragrafen gaan hier verder op in met als doel een analysekader te bieden naar een goede balans in het personeelsbestand bij de gebiedsontwikkelaar. Deze scriptie is niet de plek voor een uitgebreide (literatuur)studie over leiderschapsstijlen en managementvaardigheden in gebieds- en projectontwikkelingsorganisaties. Deze studie beperkt zich tot de belangrijkste managementrollen. Er wordt gebruik gemaakt van het Concurrerende Waardemodel van (Quinn, 1988), omdat deze aansluit bij het eerder beschreven sturingsinstrumentarium. Daarmee kan inzicht worden gegeven of de organisatie voldoende is ingericht om de transitie te maken van project naar gebiedsontwikkelaar.

### 2.4.1 Management vs. leiderschap

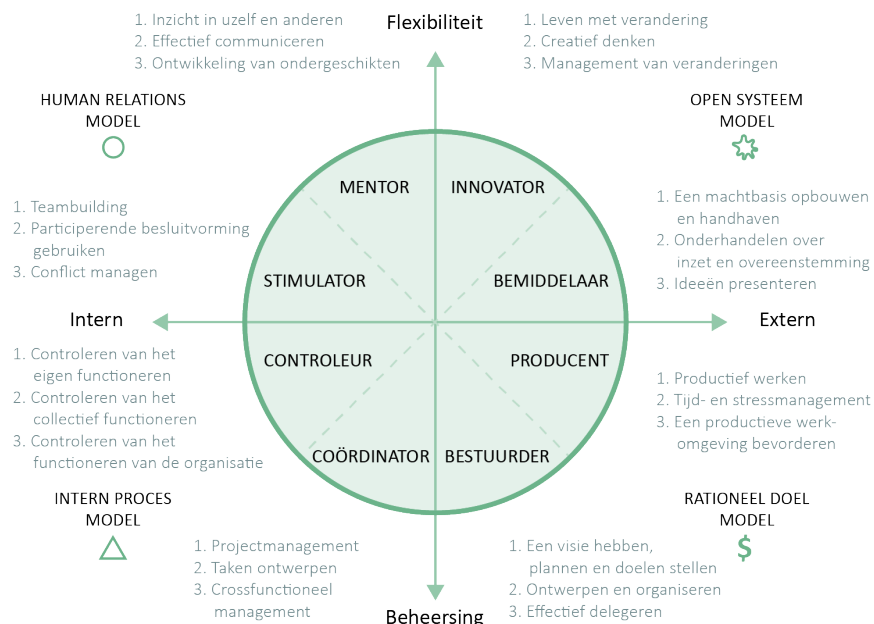
In literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen een management en leiderschap. Management gaat over efficiëntie in het bereiken van doelen (weten 'hoe') en leiderschap gaat over het geven van visie en richting (weten 'waarom') (Bennis & Nanus, 2003; Covey, 1989). Of in de woorden van Bennis & Nanus (2003: V): *“managers doen dingen doen goed, terwijl leiders het goede doen.”* Bennis & Nanus (2003) pleiten voor de onderscheidende rol van leiderschap ten opzichte van management, want niet elke manager is een leider en leiderschap is cruciaal voor succesvolle organisaties om het personeel te inspireren en te mobiliseren om te veranderen in de richting van de nieuwe visie. Hunt et al. (1984) geven na een brede verkenning in de literatuur aan dat er gebrekkig onderscheid tussen beide termen wordt gehanteerd en de termen in veel gevallen door elkaar heen worden gebruikt. In de praktijk is dit onderscheid ook lastig te maken, want managers zijn vaak tevens leidinggevend. Deze persoon doet de dingen goed en denkt regelmatig na of er wel de goede dingen gedaan worden. De manager/leider zorgt dat doelen gerealiseerd worden en motiveert en inspireert tevens

personeel. In deze scriptie wordt gebruik van de term manager. Hier kunnen tevens leidinggevende kwaliteiten onder gelezen worden.

### 2.4.2 Managementmodellen

Het denken over management ontwikkelt zich met veranderende maatschappelijke waarden. In het begin van de 20e eeuw lag de focus op efficiëntie en stabiliteit met resultaat- en taakgerichte (top-down) managementbenaderingen (Fayol, 1949; Taylor, 1911). Na de Tweede Wereldoorlog groeide de overtuiging dat managers ook oog moesten hebben voor de behoeften, zelfontplooiing en groepsdynamiek van de medewerkers en ontstond een mensgerichte coöperatieve leiderschapstijl (Blake & Moulton, 1964; McGregor, 1960). De opkomst van ICT en toenemende scholing van medewerkers leidde sinds de jaren '70 tot een grotere nadruk op zelfontplooiing en ontstond het open systeemmodel gericht op aanpassingsvermogen, creatieve probleemoplossing, innovatie en verandermanagement (Quinn, 1988). Echter, in een steeds complexere en veranderende wereld bleek ook het open systeemmodel ontoereikend. Hiertoe heeft Quinn (1988) het model van de Concurrerende Waarden geïntroduceerd, waarin hij stelt dat organisaties alleen succesvol kunnen zijn door kernwaarden uit de ogenschijnlijke tegengestelde managementmodellen te combineren. Een gezonde balans tussen resultaat-, taak-, mens- en innovatiegerichtheid is essentieel in een complexe en veranderende wereld. Quinn was hiermee een van de eerste onderzoekers die de paradoxale aard van effectief management onderkende (Vilkinas & Cartan, 2006).

Het raamwerk van het Concurrerende Waardenmodel is opgebouwd uit twee assen. De verticale as gaat van flexibiliteit (mensgericht) bovenaan naar beheersing (taakgericht) onderaan en de horizontale as gaat van de nadruk op de interne organisatie aan de linkerzijde naar de nadruk op de externe organisatie aan de rechterzijde (Quinn, 1988). Elk van de eerder omschreven modellen past in deze vier kwadranten. Rechtsonder bevindt zich het rationeel-doelmodel waarin productie en winst centraal staan. Linksonder staat het interne procesmodel dat is gericht op stabiliteit en continuïteit van de organisatie. Linksboven staat het Human Relationsmodel met motivatie en inzet van medewerkers als belangrijkste factoren. Als laatste staat rechtsboven het open systeemmodel waarbij de nadruk ligt op voortdurende aanpassing aan de markt en creativiteit.



Afbeelding 10 – Vaardigheden en managementrollen in het concurrerende waardemodel (overgenomen van Quinn, 1988, p. 86).

In *Applying the Competing Values Approach* geeft Quinn (1984) aan hoe andere managementmodellen aansluiten op het Concurrerend Waardemodel, wat aantoont dat het model breed toepasbaar zijn. Het model is

actueel, bijvoorbeeld in recente boeken van Quinn (Cameron et al., 2022; Quinn et al., 2015) en ondersteund door empirisch onderzoek voor de twee dimensies en de vier kwadranten (bijvoorbeeld Vilkinas & Cartan, 2006).

In deze scriptie is voor het Concurrente Waardemodel gekozen, omdat het aansluit bij het eerder beschreven sturingsinstrumentarium. Deze is zichtbaar op de verticale as. De zachte (mensgerichte) sturing komt overeen met de managementvaardigheden aan de zijde flexibiliteit. De harde (taakgerichte) sturing komt overeen met de managementvaardigheden aan de zijde beheersing. Daarbij is projectmanagement gericht op controle en beheersing en procesmanagement gericht op flexibiliteit en aanpassingsvermogen.

### 2.4.3 Managementrollen

Binnen het Concurrente Waardemodel van Quinn (1988) zijn acht managementrollen opgenomen:

#### *Rationeel-doelmodel*

1. **Producent:** Taak-geïntereerde manager met grote betrokkenheid, energie en verantwoordelijkheid. Hoge productiviteit. Motiveert medewerkers om productie te verhogen en gestelde doelen te bereiken.
2. **Bestuurder:** Competitief ingestelde, snel handelende beslisser met een duidelijk verwachtingspatroon over doelen, taken en planning.

#### *Intern procesmodel*

3. **Coördinator:** Manager die de systeemstructuur onderhoudt met aandacht voor interne bedrijfskwesties. Regelt, organiseert en coördineert personeelsinspanningen.
4. **Controleur:** Manager die op de hoogte is van alle feiten en details, goed kan analyseren en met oog voor details. Gaat na of personeel zich aan de regels houden en of productiedoelen worden behaald.

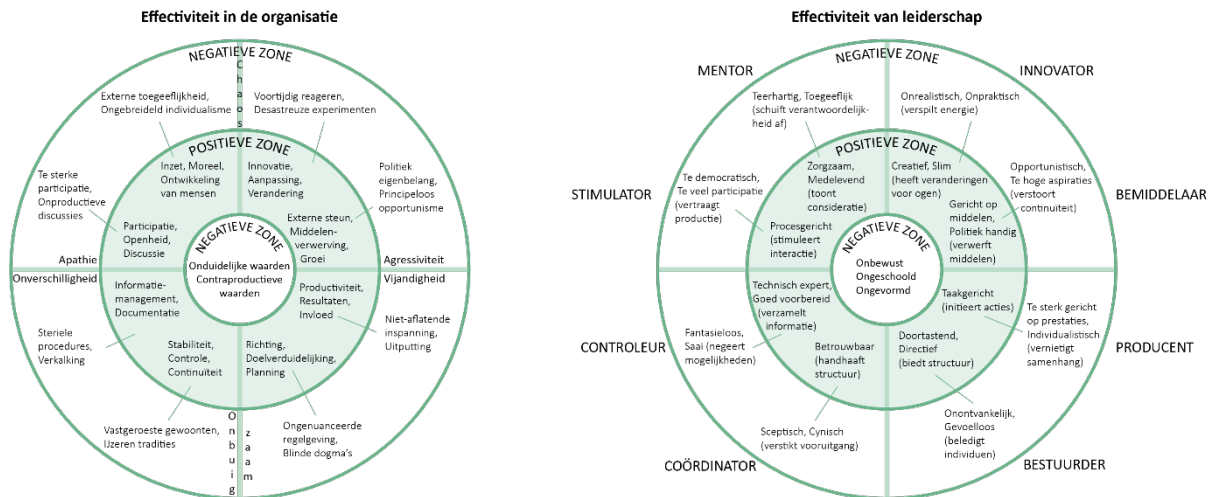
#### *Human Relations model*

5. **Stimulator:** Manager als aanmoediger van samenwerking en samenhang, lost conflicten op, procesgeïntereerd, participatie, probleemoplossing door de groep bevorderen
6. **Mentor:** Manager met focus op individuele personeelsontwikkeling, ondersteuning en meelevende benadering. Behulpzaam, zorgzaam, gevoelig, benaderbaar, open en rechtvaardig.

#### *Open Systeem model*

7. **Innovator:** Deze manager faciliteert veranderingen, herkent trends en anticipeert daarop. Creatieve en slimme mensen die onzekerheid en risico tolereren, en anderen met enthousiasme overtuigen.
8. **Bemiddelaar:** Manager die externe legitimiteit handhaaft en productiemiddelen van buitenaf verkrijgt. Politiek geslepen, met overredingskracht, invloed en macht.

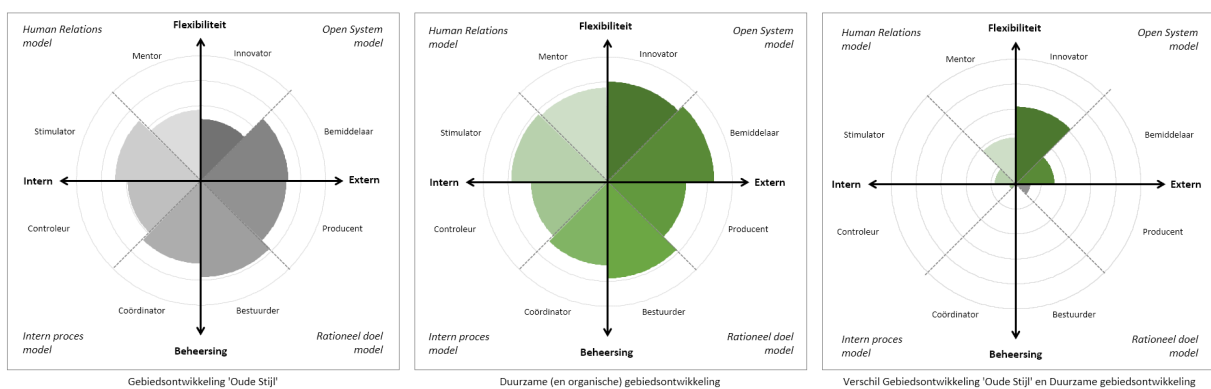
Deze acht rollen zijn beschreven in algemene termen en van toepassing op verschillende managementniveaus in de organisatie. Effectieve organisaties en leidinggevendenden vertonen complex gedrag en kunnen tegenstrijdige rollen integreren (Quinn, 1988). In dat geval scoort iemand op alle kwadranten hoog. Wanneer echter positieve waarden dusdanig krachtig worden gepusht hebben deze een negatief effect op de effectiviteit van de organisatie en het leiderschap/management (Faerman & Quinn, 1987). Voorbeelden hiervan staan in Afbeelding 11. De effectieve manager benut de managementrollen als elkaars aanvulling, afhankelijk van de situatie.



Afbeelding 11 – Negatieve zones in de effectiviteit van organisaties en leiderschap (overgenomen van Quinn, 1988)

#### 2.4.4 Managementrollen in gebiedsontwikkeling

Het Concurrente Waardemodel is ook toepasbaar voor gebiedsontwikkeling. Zo onderzocht De Jong (2013) met dit model of duurzame (organische) gebiedsontwikkeling een andere leiderschapsstijl vraagt van de gemeentelijke procesmanager ten opzichte van gebiedsontwikkeling 'Oude Stijl', wat gericht is op gedetailleerde masterplannen met heldere doelstellingen. Uit het onderzoek blijkt dat de nadruk van de gemeentelijke procesmanager in duurzame gebiedsontwikkeling ligt op de innovator-, stimulator-, mentor- en bemiddelaarsrol, terwijl de dominante managementrollen bij de gemeentelijke procesmanager in projecten met gebiedsontwikkeling 'Oude Stijl' op de bemiddelaars- en bestuurdersrol lag (De Jong, 2013). De gemiddelde scores van de procesmanagers per type gebiedsontwikkeling en per rol staan in Afbeelding 12. Gemeentelijke procesmanagers in duurzame en organische gebiedsontwikkeling dienen flexibel te zijn en open te staan voor nieuwe ideeën (innovator), nieuwe samenwerkingen en verbindingen tussen partijen te verzorgen (stimulator), verduidelijken van elkaars belangen, anderen beter te laten presteren en zorgen voor de wil om samen te werken (mentor) en ideeën te presenteren en onderhandelen over randvoorwaarden (bemiddelaarsrol) (De Jong, 2013). Uit de resultaten van De Jong (2013), zie ook Afbeelding 12, valt ook de hoge score van de bestuurdersrol op om doelen te stellen, te organiseren en te delegeren. Dit onderzoek is gericht op de gemeentelijke procesmanager in een crisistijd (2013), waarbij de nadruk ligt op duurzame, organische gebiedsontwikkeling, waarin de gemeente marktpartijen stimuleert om te investeren. De verwachting is dat hiervoor een grotere nadruk ligt op communicatie, vanwege de interne afstemming tussen de sectoren binnen de gemeente en met marktpartijen om initiatieven te stimuleren en een mindere nadruk op daadwerkelijke planproductie.

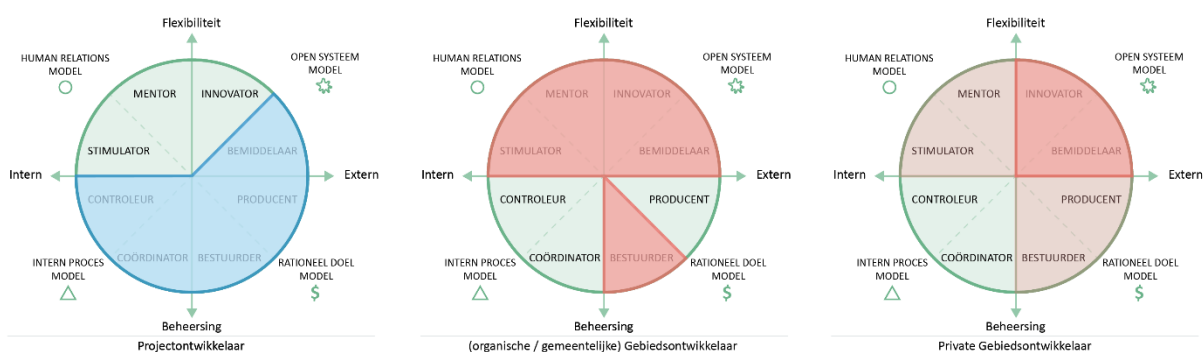


Afbeelding 12 – Gemiddelde score per managementrol voor gebiedsontwikkeling 'Oude Stijl' en duurzame gebiedsontwikkeling (eigen werk op basis van data uit De Jong, 2013)

In dit onderzoek wordt verwacht dat de dominante managementrollen van de projectontwikkelaar de coördinator en controleur in combinatie met de bestuurder en producent zijn (zie linker beeld Afbeelding 13),



vanwege de planmatige aanpak, taakgerichtheid op het maximaliseren van productiviteit en winst en op risicoreductie van de projectontwikkelaar (beheersing). Projectontwikkelaars hebben daarmee overeenstemming met de dominante managementrollen van Gebiedsontwikkeling ‘Oude Stijl’ uit De Jong (2013). De verwachte dominante rollen van de private gebiedsontwikkelaar zijn de innovators en bemiddelaars (rechter beeld Afbeelding 13). De gebiedsontwikkelaar dient over een hoog aanpassingsvermogen te beschikken en gericht te zijn op het creëren van (politiek) draagvlak. Daarbij komt creativiteit kijken gedurende de zoektochten naar gemeenschappelijk belang en ook onderhandelingskwaliteiten om de gemaakte systemsprongen te verankeren. De managementrollen van de private gebiedsontwikkelaar hebben daarmee naar verwachting een sterke overlap met de dominante managementrollen van de gemeentelijke procesmanager voor duurzame gebiedsontwikkeling uit De Jong (2013) (middelste beeld Afbeelding 13), maar naast een focus op communicatie (mentor en stimulator) ook een focus op planproductie (producent en bestuurder). Onderzoek naar de dominante managementrollen bij het ontwikkelbedrijf kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre deze benodigde managementrollen aanwezig zijn.



Afbeelding 13 - Verwachte dominante managementrollen voor project- en gebiedsontwikkelaar (eigen werk).

#### 2.4.5 Conclusie

Het Concurrerende Waardemodel sluit aan bij het eerder beschreven sturingsinstrumentarium, waardoor met dit model inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre de benodigde managementrollen voor gebiedsontwikkeling aanwezig zijn bij het ontwikkelbedrijf. De te verwachten dominante rollen voor de projectontwikkelaar zijn coördinator en controleur in combinatie met de bestuurder en producent, vanwege hun taakgerichte focus op het maximaliseren van productiviteit en winst en op risicoreductie. De verwachte dominante rollen van de gebiedsontwikkelaar zijn de innovator en bemiddelaar, vanwege het vereiste hoge aanpassingsvermogen, de focus op het creëren van (politiek) draagvlak en onderhandelingskwaliteiten. Daarbij zijn deze private gebiedsontwikkelaars tevens sterk in communicatie (mentor en stimulator) en productiegericht (producent en bestuurder).

### 2.5 Conceptueel model

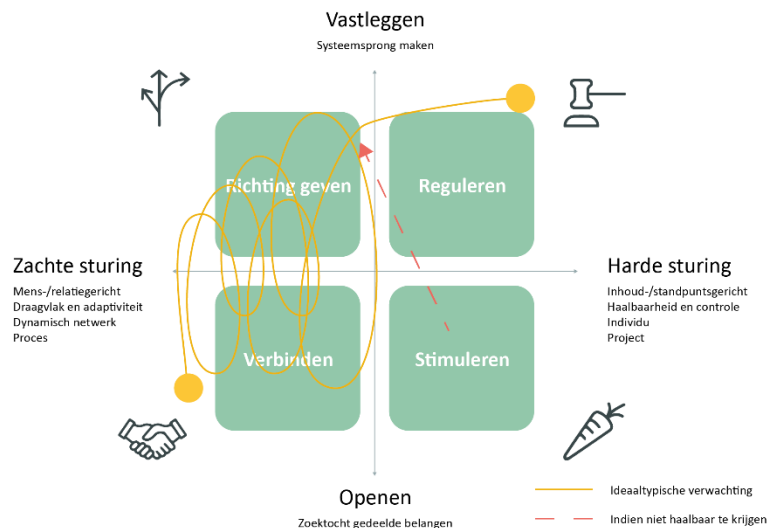
Het conceptueel model geeft een visuele weergave van de verwachte relaties tussen variabelen en volgt uit de antwoorden op de deelvragen in de deelconclusies in dit hoofdstuk. Dit conceptueel model toont hoe de sturingsinstrumenten gedurende de initiatief- en haalbaarheidsfase van gebiedsontwikkeling naar verwachting worden ingezet.

Het conceptueel model is gebaseerd op het model voor meervoudig sturen van Adams & Tiesdell (2010, 2013), Heurkens et al. (2015) en Verheul et al. (2019) waarin de sturingsinstrumenten richting geven, verbinden, reguleren en stimuleren centraal staan. In het conceptueel model staan openen en stabiliseren op de verticale as en staan zachte (mensgerichte) en harde (inhoudsgerichte) instrumenten op de horizontale as. De verticale as is gebaseerd op het raamwerk van Lewin (1951) voor het managen van veranderingsprocessen en de horizontale as sluit aan bij het model van meervoudig sturen. De zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten sluiten aan bij de procesbenadering gericht op het verbinden en samenbrengen van belangen van de afhankelijke actoren (De

Zeeuw, 2007; Franzen et al., 2011; Van Hasselt, 2020). In de omgang met deze actoren dient de complexiteit van het geheel aan actoren met dynamische relaties erkend te worden en in zijn geheel te worden beschouwd (Teisman, 2005). De harde (inhoudsgerichte) sturingsinstrumenten sluiten daarentegen aan bij de ordezoekende benadering van Teisman (2005) en de traditionele projectmanagement aanpak (De Zeeuw, 2018; Franzen et al., 2011). In gebiedsontwikkeling is het schakelen tussen de strategieën van project- en procesmanagement (Hakvoort & Majoor, 2010), wat gebeurt op de grens van chaos en orde (Teisman, 2005).

Het conceptueel model verrijkt het model van meervoudig sturen door een verwachte volgorde van de inzet van de sturingsinstrumenten (zie Afbeelding 14). De verwachting is dat in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling ingezet wordt op zachte sturingsinstrumenten, zoals het bouwen van organiserend vermogen en richting geven. Het proces start met het verbinden van partijen. Dit komt voort uit de onderhandelingsliteratuur dat eerst vertrouwen opgebouwd moet worden en achterliggende belangen van partijen helder dienen te zijn, voordat concrete voorstellen worden gedaan (Bazerman & Moore, 2017). Pas daarna kan de zoektocht naar het gemeenschappelijke belang plaatsvinden, zoals in het proces van zoektochten en systeemspongen is omschreven door Van Randeraat (2006). De inzet van strategisch ontwerpend onderzoek kan bijdragen in de zoektocht naar gemeenschappelijke belangen (Fogteloo & Bakker, 2021; Hinterleitner et al., 2023). Deze zoektocht vindt plaats in verschillende iteratieve ronden met interacties tussen de onderling afhankelijke actoren, naar het rondenmodel van Teisman (1992). De dynamiek en beeldvorming van partijen ontwikkelt zich in de zoektocht, wat hem onvoorspelbaar maakt. De verwachting is ook dat tijdens de zoektocht in een ronde een constante dynamiek plaatsvindt tussen het opbouwen van organiserend vermogen en het inbrengen van verschillende richtinggevend verhalen tot een gemeenschappelijk beeld is gevormd. Naast gemeenschappelijke ambitie- en beeldvorming dient wilsvorming bij individuele partijen plaats te vinden om mensen te motiveren om zich te verbinden gezamenlijke doelstellingen te behalen, waarbij partijen verschillende feitenperceptie kunnen hebben en de inbreng van enkel feiten niet voldoende is (Van Buuren, 2006). Partijen dienen hun eigen belang voldoende te herkennen in het gemeenschappelijke belang (Bazerman & Moore, 2017; Teisman, 1992; Van Buuren, 2006; Van Randeraat, 2006). Daarbij helpen de zachte instrumenten die gericht zijn op proces- en verandermanagement. Gedurende de zoektocht dient men voldoende open te staan voor nieuwe partijen en wijzigingen in macro sociaaleconomische trends en tegelijkertijd de financiële haalbaarheid en risicobeheersing niet uit het oog te verliezen om zo de doorwaadbare plaats te herkennen wanneer deze zich aandient (De Zeeuw, 2018 - op basis van het stromenmodel van Kingdon, 1984, 1995). Het conceptueel model bevat daarmee een nuance van het stromenmodel van Kingdon (1984, 1995) die uitgaat van beïnvloedbaarheid van enkele stromen en wordt geïntegreerd in het rondenmodel van Teisman (2005), omdat deze bij gebiedstransformatie niet enkel interacties tussen actoren centraal staan maar ook externe invloeden, zoals socio-economische en politieke veranderingen, gemonitord dienen te worden. Zodra de doorwaadbare plaats is gevonden, wat betekent dat er overeenstemming over de doelen en kaders voor de gebiedstransformatie is bereikt tussen de betrokken partijen, kan een ronde worden afgerond door het gemeenschappelijk beeld vast te leggen in een faseoverdrachtsdocument (Van Randeraat, 2006). Hiermee maakt het geheel een systeemspong (Van Randeraat, 2006) en kan de beslisarena geopend worden voor toe- en uittreden van partijen (Koppenjan & Klijn, 2004; Van Randeraat, 2006). Het dynamische proces tussen het opbouwen van organiserend vermogen en het richting geven begint in deze zoektocht in een nieuwe ronde opnieuw. Pas wanneer alle belanghebbende partijen zich in voldoende mate kunnen vinden in het richtinggevend verhaal, is het tijd om dit gedeelde belang te vast te leggen, lees reguleren, in publiek rechtelijke instrumenten en contracten (harde sturingsinstrumenten).

Mocht het proces vastlopen kunnen stimuleringen helpen het proces vlot te trekken. Dit instrument moet pas in een later stadium ingezet worden, omdat partijen in eerste instantie voldoende bereidheid getoond moeten hebben om te denken in gemeenschappelijke belangen. Pas dan kunnen systeemspongen gemaakt worden.



Afbeelding 14 - Conceptueel model (eigen werk)

Deze focus op de sturingsinstrumenten van gebiedsontwikkeling om effectief te komen tot doelen en kaders voor de gebiedstransformatie heeft mogelijk ook implicaties voor het leiderschap en de organisatie bij gebiedsontwikkelaars. In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre dit verwachte procesverloop daadwerkelijk wordt gevolgd door de verschillende partijen en welke partij wanneer welke sturingsinstrumenten daarvoor inzet. Dit is gericht op het proces van gebiedsontwikkeling. De uitkomsten kunnen tot gevolg hebben dat het management van gebiedsontwikkelaars projectoverstijgend op een andere manier naar hun projecten dienen te kijken (bijvoorbeeld middels andere KPI's) of dat andere organisatorische capaciteiten nodig zijn (bijvoorbeeld het trainen van bepaalde vaardigheden). In de theorie is hiervoor een aanzet gegeven in het verschil tussen monitoring van proces- en projectmanagement. Dit onderzoek leidt tot een strategisch organisatieadvies en de resultaten zullen verwerkt worden in een koppeling tussen proces (sturingsinstrumenten en betrokken partijen) en het leiderschap (organisatorische capaciteiten).

Bij de casestudies ligt de nadruk op de theorie uit hoofdstukken 2.2 (Samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën in omgang versnipperd grondeigendom) en 2.3 (Sturingsinstrumenten in gebiedsontwikkeling). Bij de analyse van gebiedstransformatie bij VORM wordt de theorie van hoofdstuk 2.4 (Managementrollen) gebruikt.

### 3 Onderzoeksmethodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksstrategie en -methoden. Het start met een operationalisering van de belangrijkste concepten van deze scriptie, gevolgd door een toelichting op de kwalitatieve onderzoekstrategie gericht op het verkrijgen van inzicht. Vervolgens staan de onderzoeksmethoden beschreven, namelijk twee casestudies met bureauonderzoek en semigestructureerde interviews en een enquête en semigestructureerde interviews over gebiedstransformatie bij VORM. Tot slot wordt de onderzoeksopzet beoordeeld in termen van triangulatie, interne validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid.

#### 3.1 Operationalisering van concepten

Voor dit onderzoek zijn de belangrijkste concepten uit de hoofdvraag en het theoretisch kader volgens Tabel 1 geoperationaliseerd. Deze definiëring van concepten dient dubbelzinnige interpretaties te voorkomen en geeft betekenis aan deze begrippen zoals in deze scriptie gehanteerd.

Tabel 1 – Operationalisering van de kernbegrippen

Concept	Operationalisering
Samenwerkingsmodel	Het model voor publiek-private samenwerking met bijhorende rol- en risicoverdeling (zie hoofdstuk 2.2.2 voor de samenwerkingsmodellen).
Sturingsinstrumenten / sturingsinstrumentarium	Het meervoudig sturingsinstrumentarium voor gebiedsontwikkeling volgens Verheul et al. (2019) met de vier sturingsinstrumenten: verbinden, richting geven, stimuleren en reguleren (zie 2.3.4 t/m 2.3.8 voor omschrijvingen).
Ontwikkelstrategie	De ontwikkelstrategie in de omgang met versnipperd grondeigendom op basis van Hobma et al. (2019) (zie hoofdstuk 2.2.3 voor de ontwikkelstrategieën). Dit is een onderdeel van de gehele ontwikkelstrategie die de aanpak van de totale ontwikkeling omvat.
Managementrollen	De acht managementrollen uit het Concurrente Waardemodel van Quinn (1988) (zie hoofdstuk 2.4 en bijlage 3 voor de managementrollen)
Effectief	Effectiviteit gaat over het bereiken van beoogde doelen (het juiste doen) en efficiëntie heeft betrekking op de middelen die nodig zijn om een bepaalde activiteit uit te voeren (Stuive, 2014). Voor dit onderzoek gaat het over de juiste inzet van de sturingsinstrumenten om overeenstemming over de doelen en kaders van de gebiedstransformatie te bereiken, met hoge ruimtelijke kwaliteit en/of duurzaamheidsambities en binnen een korte doorlooptijd van initiatief van de marktpartij t/m publiekrecht vastlegging van doelen en kaders gebiedstransformatie (bestemmingsplan/ anterieure overeenkomst). Het gaat niet over de (meest) efficiënte inzet van middelen (personele capaciteit en kapitaalbeslag)
Succesvolle gebiedstransformatie	Blijvende overeenstemming over de over de doelen en kaders voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (met functiewijziging). Bij binnenstedelijke gebiedstransformatie draait het voornamelijk om een functiewijziging van verouderde bedrijventerrein of andere onderbenutte ruimte naar een nieuwe stadswijk (zie hoofdstuk 2.1.1 en 2.1.2).
Overeenstemming over de doelen en kaders van de gebiedstransformatie	Anterieure of samenwerkingsovereenkomst met daarbij de ruimtelijke, financiële en organisatorische afspraken tussen ontwikkelaar(s) en gemeente. Dit als vervolg op de intentieovereenkomst/bestuurlijk commitment en als basis voor de bestemmingswijziging.
Doorwaadbare plaats	Het moment van overeenstemming tussen actoren in een onderhandelingsronde, wat bestaat uit een tijdelijke en gemeenschappelijke samenstelling van feiten, beelden en ambities, die onderling samenhangen en overeenstemmen met de individuele ambities, belangen en probleempercepties van individuele actoren. Dit is gebaseerd op het beleidsvenster in het stromenmodel van Kingdon (1984, 1995) (zie hoofdstuk 2.3.2 en 2.3.3)
Versnipperd grondeigendom	Binnenstedelijke bedrijventerreinen waarin de individuele grondpercelen in eigendom zijn van verschillende partijen. Dus geen opgeknipt agrarisch grondeigendom.
Faciliterende overheid	Overheid die de ontwikkeling mogelijk probeert te maken zonder integrale grondverwerving, zoals bij de samenwerkingsmodellen 'Developing Apart Together' en 'Private (zelf)realisatie'. Faciliteren kan zijn van actief faciliteren (regisseren, coördineren en/of stimuleren) tot enkel publiekrechtelijk faciliteren van de ontwikkeling (zie hoofdstuk 2.2.2 en 2.2.4).

## 3.2 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie is kwalitatief, gericht op het verkrijgen van inzicht in plaats van het testen van theorieën (Bryman et al., 2021). Dit sluit aan bij het praktijkgerichte onderzoektype ‘ontwerp’ door Van Hoek-Gerritsen (2018), waarbij concrete oplossingsrichtingen worden ontworpen en beoordeeld. Deze oplossingsrichtingen vormen de basis van het organisatieadvies. Het conceptueel model is hierbij de te beoordelen oplossingsrichting.

Uit de theorie blijkt dat gebiedstransformatie plaatsvindt binnen een complex, adaptief, samengesteld en open systeem, waarbij het proces om te komen tot overeenstemming bestaat uit zoektochten en systeemsprongen. De complexiteit ontstaat door de onderlinge dynamiek van diverse factoren, waardoor de exacte oorzaken van veranderingen niet altijd te herleiden zijn. Om de complexiteit zoveel mogelijk te doorgronden is gekozen voor drie verschillende empirische onderzoeksmethoden. Het onderzoek kent een convergerende opzet (Bryman et al., 2021), waarbij eerst separaat kwalitatieve (casestudies) en kwantitatieve data (enquête) is verkregen en de resultaten zijn samengebracht en geanalyseerd en vervolgens beoordeeld met de experts.

## 3.3 Onderzoeksmethoden

De onderzoeksmethoden omvatten twee casestudies met desk research en semigestructureerde interviews, een enquête en semigestructureerde interviews met experts. De laatste twee vonden intern bij VORM plaats.

### 3.3.1 Multi-case studies met semigestructureerde interviews

Casestudies vergroten het inzicht in een bepaald onderwerp, omdat ook de context waarin beslissingen hebben plaatsgevonden zijn meegenomen in de analyse. In losse interviews of enquêtes is deze diepgang niet mogelijk. Vanuit twee casestudies zijn lessen verzameld over de inzet van samenwerkingsmodellen, ontwikkelstrategieën met versnipperd grondeigendom en de inzet van het sturingsinstrumentarium.

Beide casestudies zijn met vergelijkbare onderzoeksmethoden geanalyseerd, waarbij is gelet op het procesverloop met de belangrijkste mijlpalen en ingezette instrumenten, het ontwerp, samenwerkingsmodel, ontwikkelstrategie, stakeholder (inter)acties, planologische procedures en eigendomssituaties. Voor de dataverzameling is gebruik gemaakt van beleidsstukken, stadsvisies, raadsverslagen, projectdocumentatie, veldbezoeken, ruimtelijke ontwerpen, kadastragegevens, krantenberichten, publicaties van belanghebbenden en semigestructureerde interviews met invloedrijke betrokken personen (interviewschema in bijlage 2). Inspiratie van deze onderzoeksmethodiek komt uit Buitelaar et al. (2008), Heurkens et al. (2015) en het rondemodell van Teisman (1992). Met het rondemodell is het besluitvormingsproces globaal geschetst en een chronologisch overzicht gecreëerd van de beslistmomenten en de betrokken actoren. Per ronde is geanalyseerd hoe het sturingsinstrumentarium is ingezet door betrokken partijen.

De cross-case analyse vergelijkt de casestudies op basis van publiek-private samenwerkingsmodel, ontwikkelstrategie en de inzet van het sturingsinstrumentarium. Uit de vergelijking is een handelingsperspectief geschetst welke volgordelijkheid van sturingsinstrumenten potentieel kansrijk is om als gebieds- en projectontwikkelaar effectief te sturen naar succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Voor de casestudies zijn geen hypothesen gesteld, omdat onvoldoende data verzameld kan worden om een hypothese daadwerkelijk te verwerpen of te bevestigen (Kumar, 2014), wel wordt gereflecteerd in hoeverre de verwachtingen in het conceptueel model zichtbaar zijn.

Voor de casusselectie is eerst een longlist gecreëerd van gebiedstransformaties met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. De longlist bestond uit de projecten: Amstel 3, Hamerkwartier, NDSM en Oostenburg in Amsterdam, Schieoevers-Noord in Delft, Laakhavens en Binckhorst in Den Haag, de Internationale Knoop XL in Eindhoven, Cartesiusdriehoek in Utrecht, Cacaokwartier in Weesp en het Entreegebied in Zoetermeer. Vervolgens is nader onderzoek gedaan naar de projecten, waarnaar enkele projecten afvielen

vanwege de beperkte beschikbaarheid van (openbare) informatie, beperkte concreetheid van de plannen of dat uit dit onderzoek bleek dat het grondeigendom vanaf de start voornamelijk bij één partij lag.

Uiteindelijk zijn Hyde Park in Hoofddorp en Merwede in Utrecht als casussen non random geselecteerd om een brede verkenning van het onderzoeksonderwerp mogelijk te maken. Ze verschillen van samenwerkingsmodel en ontwikkelstrategie. Bij Hyde Park heeft één ontwikkelcombinatie merendeel van de private gronden verworven en het eigendom samengevoegd, terwijl bij Merwede zijn de ontwikkelende eigenaren gaan samenwerken middels 'Developing Apart Together'. Beide casussen zijn grootschalige binnenstedelijke gebiedstransformaties met een vergelijkbare ruimtelijke opzet van hoogstedelijke stadsblokken van voornamelijk woningbouw en bij beide casussen hebben de grondaankopen door de ontwikkelaars in een vergelijkbare tijdgeest plaatsgevonden (ca. 2017-2020). Dit maakt het mogelijk te onderzoeken in hoeverre de inzet en timing van de sturingsinstrumenten verschillen in effectiviteit bij de verschillende ontwikkelstrategieën.

Tabel 2 – Selectiecriteria en invulling casestudies

Criteria		Hyde Park	Merwede
<b>Samenwerkingsmodel</b>		Private (zelf)exploitatie	Joint Venture Light / DAT
<b>Ontwikkelstrategie</b>		Samenvoeging van eigendom	Developing Apart Together (DAT)
<b>Locatie</b>	Binnenstedelijke gebiedstransformatie	Ja	Ja
<b>Omvang plangebied (ha)</b>	Minimaal 10ha	20 ha	24 ha
<b>Omvang ontwikkeling (ha)</b>		15,2 ha	24 ha
<b>Omvang (aantal won)</b>	Minimaal 2.000	3.800	6.000
<b>Omvang (won/ha)</b>	Minimaal 150 ha	Ca. 250 ha	Ca. 250 ha
<b>Aantal eigenaren voor start gebiedstransformatie</b>	Minimaal 5	Minimaal 20	Minimaal 15
<b>(Planologische) status</b>	Minimaal vastgesteld, bij voorkeur start realisatie	Eerste blokken in aanbouw	Bestemmingsplan vastgesteld, niet onherroepelijk

De casestudies maken gebruik van de theorie uit de deelhoofdstukken 2.2 (samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën), 2.3 (sturingsinstrumenten) en 2.5 (conceptueel model) uit het theoretisch kader.

### 3.3.2 Enquête

Separaat aan de casestudies is een enquête verstuurd aan alle 11 concept- en 29 projectontwikkelaars bij VORM om te beoordelen of de managementrollen voor gebiedsontwikkeling aanwezig zijn bij deze bedrijfsonderdelen. De respons was 95%. De enquête bestond uit een vragenlijst met een bestaande test van Quinn (1988) om de managementrollen uit het Concurrente Waardenmodel te herleiden (vragenlijst in bijlage 3). Hiervoor is gekozen, vanwege de achtergrond van de master als strategische vastgoedopleiding. Uit de resultaten zijn grafieken gemaakt met de gemiddelde score per managementrol voor separaat concept- en projectontwikkeling en met de meest dominante managementrollen bij separaat concept- en projectontwikkeling, waarbij geldt dat voor elk persoon de twee meest dominante managementrollen zijn meegenomen. De gemiddelde scores per managementrol nivelleren uitschieters. De getallen geven een ordegrrootte aan en er heeft geen statistische analyse plaatsgevonden. Dit is onvoldoende om te kwalificeren als kwantitatief onderzoek. Middels de resultaten uit de enquête is beoordeeld of bij de concept- en/of projectontwikkelaars van VORM de geschikte dominante managementrollen aanwezig zijn voor gebiedstransformatie, zoals benoemd in deelhoofdstuk 2.4 (managementrollen) uit het theoretisch kader.

### 3.3.3 Semigestructureerde interviews

De lessen uit de casestudies en de resultaten uit de enquête zijn vervolgens voorgelegd in semigestructureerde interviews met (leidinggevende) regio- en ontwikkelmanagers en directieleden bij VORM om de toepasbaarheid hiervan voor VORM te beoordelen en verdieping aan te brengen in de resultaten (interviewschema in bijlage 2).

Het organisatieadvies is gegeven op basis van de lessen uit de twee casestudies gecombineerd met de resultaten van de enquête en semigestructureerde interviews bij VORM.

### 3.4 Triangulatie, validiteit en generalisatie onderzoeksresultaten

Deze onderzoeksopzet en de betrouwbaarheid van de dataverzameling is beoordeeld in termen van triangulatie, interne validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid. Triangulatie gaat over het gebruik van verschillende (theoretische) invalshoeken, verschillende databronnen en meerdere onderzoeks- en analysemethoden, waarmee de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten wordt vergroot (Bryman et al., 2021). In het theoretisch kader is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke artikelen en boeken, waaruit het conceptueel model is gemaakt. Een consistente caseomschrijving is opgebouwd vanuit verschillende databronnen en invalshoeken, zoals eerder beschreven. De enquête is een aanvullende onderzoeksmethode en de resultaten zijn geverifieerd middels semigestructureerde interviews. Het gebruik van deze verschillende invalshoeken, databronnen en methodologieën toont aan dat triangulatie in dit onderzoek is toegepast.

Interne validiteit gaat over het vermogen van een onderzoeksinstrument om te meten wat het moet meten (causaliteit) en over betrouwbaarheid van de instrumenten om consistente, voorspelbare en nauwkeurige resultaten te leveren (Kumar, 2014). In kwalitatief onderzoek levert geen van de onderzoeksmethodes 100% nauwkeurige en betrouwbare data op (Kumar, 2014), vanwege mogelijkheden voor dubbelzinnige interpretatie en alternatieve verklaringen (Robson, 2011) en mogelijke persoonlijke vooringenomenheid bij respondenten (Kumar, 2014). Voor het verkrijgen van betrouwbare data zijn de casestudies opgebouwd uit bureauonderzoek en interviews met sleutelfiguren. De casusomschrijvingen zijn ter verificatie voorgelegd aan respondenten en hun inbreng is vergeleken met andere data en respondenten. De enquêteresultaten zijn getoetst met semigestructureerde interviews. Op deze wijzen is de interne validiteit zoveel als mogelijk geborgd.

Bij externe validiteit gaat het om de mate waarin de resultaten te generaliseren zijn (Bryman et al., 2021; Kumar, 2014). Generalisatie van deze onderzoeksresultaten is niet gerechtvaardigd, omdat het beperkte aantal, non random geselecteerde casestudies niet representatief is voor de gehele populatie (Bryman et al., 2021; Kumar, 2005, 2014). De enquête is representatief voor de concept- en projectontwikkelaars bij het onderzoeksbedrijf VORM, aangezien de respons 95% is van de onderzoekspopulatie. Hierbij moet worden benadrukt dat het onderzoek zich beperkt tot één bedrijf en niet representatief is voor alle gebieds- en projectontwikkelaars.

## 4 Case studies

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de resultaten van de casestudies en beantwoordt daarbij de tweede deelvraag:

*Hoe hebben de sturingsinstrumenten bij verschillende ontwikkelstrategieën in de praktijk bijgedragen aan het effectief komen tot succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?*

De resultaten zijn een samenvatting van het bureauonderzoek en de gehouden semigestructureerde interviews met betrokken actoren. De bronnen zijn per casus te vinden in de literatuurlijst. Achtereenvolgens worden per casus de veranderende eigendomssituatie, het procesverloop, de rollen van de gemeente en private partij(en), de zoektocht naar de doorwaadbare plaats en de effecten van de inzet van het sturingsinstrumentarium beschreven. Het tweede deel van dit hoofdstuk analyseert beide casussen middels een vergelijking van het samenwerkingsmodel, de ontwikkelstrategie en het gebruikte sturingsinstrumentarium en levert de vijf grootste lessen. De conclusie beantwoordt de deelvraag en reflecteert ook op het conceptueel model in de praktijk.

### 4.1 Case: Hyde Park

Hyde Park is de hoogwaardige gebiedstransformatie van het verouderde bedrijventerrein Beukenhorst-West in Hoofddorp naar een levendige, multifunctionele en samenhangende stadswijk. De ontwikkeling heeft een belangrijke rol in het verbinden van de binnenstad met de stationsomgeving. In Hyde Park komen ca. 3.800 woningen voor meerdere doelgroepen en verschillende voorzieningen in de plint van de gebouwen.

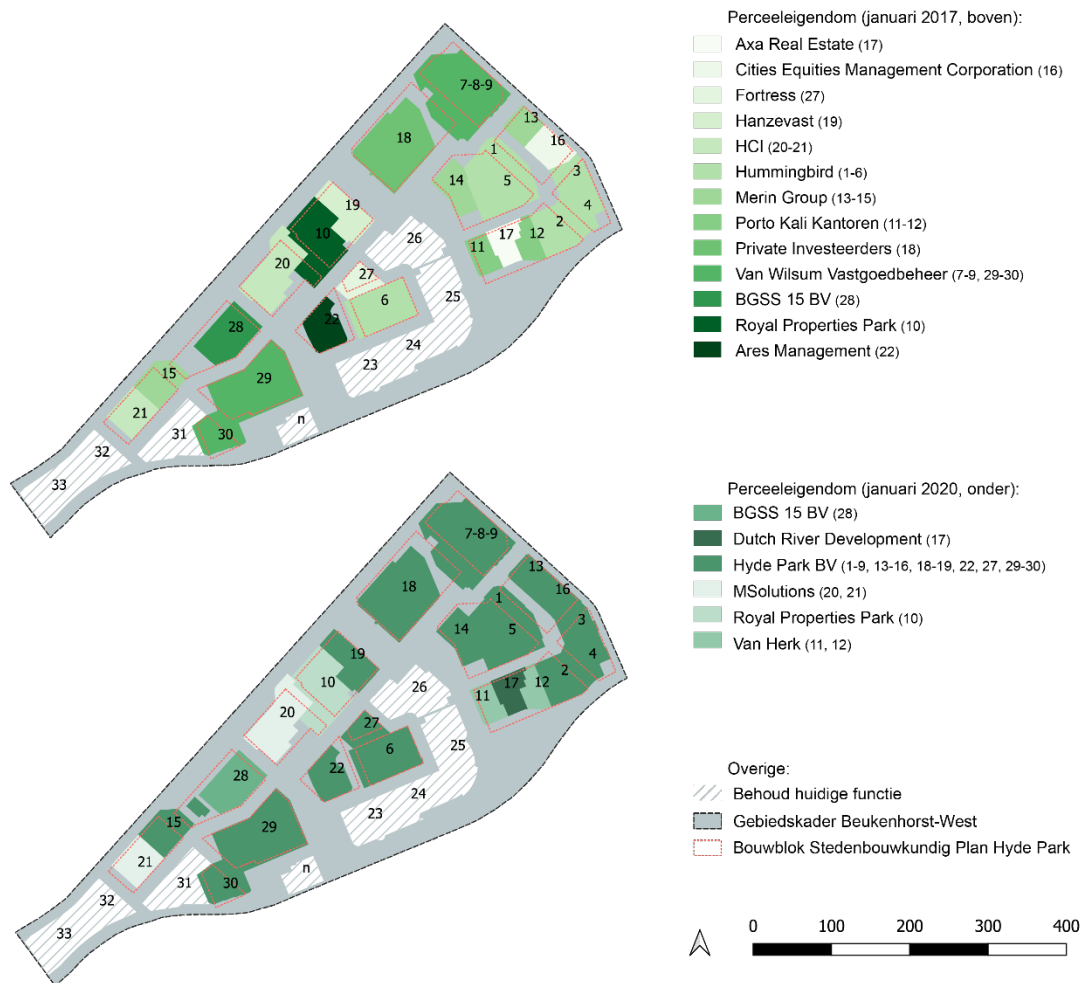


Afbeelding 15 - 3D visualisatie en Plankaart Hyde Park (beide uit Stedenbouwkundig Plan, p. 16 en p. 81)

#### 4.1.1 Eigendom

Bij de vaststelling van het Inrichtingsplan en Ontwikkelstrategie Hoofddorp Centraal in 2016 kende Bedrijventerrein Beukenhorst-West een grote mate van versnipperd grondeigendom. Het eigendom van de 31 verschillende (kantoor)gebouwen was in handen van meer dan twintig verschillende eigenaren. Geen eigenaar had meer dan 20% van het uitgeefbare gebied in eigendom en het gemiddelde grondeigendom was 0,53 hectare per eigenaar.





Afbeelding 16 – Eigendomswisselingen tussen januari 2017 en januari 2020 (eigen werk o.b.v. makelaar- en kadasterdata).

In april 2017 is het eigendom van 11 van deze gebouwen aan Snippe Projecten geleverd voor meer dan € 50 mln. Daarmee kwam ca. 35% van de niet-openbare grond in hun bezit. Uiteindelijk zou Snippe Projecten met 17 gebouwen meer dan 55% van de niet-openbare gronden verwerven voor minimaal € 80 mln. Aangezien niet alle locaties worden herontwikkeld, betreft het eigendom van Snippe in het niet-openbare her te ontwikkelen grondoppervlakte zelfs ca. 75%. Snippe Projecten richtte gedurende dit proces de Joint Venture Hyde Park BV op. In eerste instantie 50%/50%-aandeelhouderschap met International Campus Group. In 2020 zijn de aandelen van IC Group overgenomen door BPD.

Naast Hyde Park BV waren ook een vijftal andere ontwikkelaars actief. Van Herk had eind 2016 twee kantoorgebouwen verworven uit een faillissementsveiling. MSolutions kocht in 2019 twee gebouwen van HCI. Royal Properties Group en Dutch River Development hebben elk één herontwikkelingslocatie in eigendom. BGSS15 is een zittende eigenaar-gebruiker. Ontwikkelaar Certitudo Capital had in 2017 drie gebouwen in eigendom om te herontwikkelen. Deze zijn verkocht, waarvan één na renovatie en twee als ontwikkellocatie aan Hyde Park BV. Het grote grondbezit maakte Hyde Park BV de centrale gebiedsontwikkelaar. In de komende tekst wordt met Hyde Park BV deze gebiedsontwikkelaar bedoeld en met Hyde Park de gebiedsontwikkeling zelf.

#### 4.1.2 Proces

In het proces zijn twee periodes met een verschillend samenwerkingsmodel en/of ontwikkelstrategie te onderscheiden. In de eerste periode van 2012-2016 stuurde de Gemeente Haarlemmermeer aan op een organische gebiedsontwikkeling en in de periode vanaf 2017 werd het een integrale gebiedsontwikkeling door de grootschalige grondverwerving (samenvoeging van eigendom) door Hyde Park BV.

### 2012-2016: Organische gebiedsontwikkeling

In 2012 geeft de Gemeente Haarlemmermeer in de Structuurvisie Haarlemmermeer 2030 aan dat het bedrijventerrein Beukenhorst-West kan verkleuren naar wonen, waarbij de voor Hoofddorp atypische stedelijkheid versterkt kan worden. Deze ambitie wordt door de gemeente in het opvolgende jaar nader geconcretiseerd met de Deelstructuurvisie Hoofddorp 2030. Deze visie formuleert de ambitie dat Hoofddorp zich gaat ontwikkelen naar een levendige stad, waar werken, wonen en voorzieningen meer met elkaar vermengen. Het bedrijventerrein Beukenhorst-West heeft hierin een belangrijke rol vanwege de ligging tussen het centrum en treinstation. Vanuit deze Deelstructuurvisie vindt participatie met eigenaren en de buurt plaats middels een open planproces onder leiding van de gemeente Haarlemmermeer en Urhahn. Het resultaat volgt in 2016 met de vaststelling van het Inrichtingsplan en Ontwikkelstrategie Hoofddorp Centraal. Dit breed gedragen toekomstperspectief voor het gebied onderkent het versnipperde eigendom en is een uitnodigend en richtinggevend kader voor waardecreatie dat (markt)partijen moet verleiden tot investeren. De gebiedskwaliteiten worden benadrukt (strategische ligging in MRA, aan het park, nabij treinstation) en het perspectief geeft aan hoe deze stap voor stap (organisch) versterkt kunnen worden. De snelheid van de gebiedsontwikkeling wordt afhankelijk gesteld van de investeringen van private partijen. De rode draad betreft de ruimtelijke hoofdstructuur voor het realiseren van een veilige en levendige route van station naar het centrum. De stedenbouwkundige spelregels hebben een indicatief karakter en worden in het vervolg nader uitgewerkt, waarmee het raamwerk de organische ontwikkeling van het bedrijventerrein faciliteert en tegelijkertijd de nodige flexibiliteit biedt aan (markt)partijen om eigen initiatieven te starten.

### 2017 - heden (2023): Integrale gebiedsontwikkeling

Het uitnodigende karakter van het Inrichtingsplan is succesvol, want sinds de vaststelling zijn vijf initiatiefnemers gestart. De gemeenteraad stelt in juli 2017 aanvullende ruimtelijke uitgangspunten en aanvullend ambtelijk krediet vast. De ruimtelijke uitgangspunten hebben als doel om de dialoog met initiatiefnemers aan te gaan en is geen juridisch instrument (toetsingskader). Het tweede is nodig om de verschillende initiatieven te begeleiden en een integraal ontwikkelkader uit te werken. Dit uit te werken kader dient initiatiefnemers houvast te geven over de ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit, beeldkwaliteit, programmatische invulling, uitgangspunten openbare ruimte, duurzaamheid, financiën en de organisatie van de ontwikkeling. Met Hyde Park BV is in mei 2017 een intentieovereenkomst gesloten die vooraf de ambtelijke kosten voor de eerste periode vergoed. De vaststelling van de ruimtelijke uitgangspunten markeert een ommezwaai in de opgave. Deze wordt niet meer als open plan proces georganiseerd, zoals voor Hoofddorp Centraal, maar als project. Dit betekent een andere mate van zeggenschap bij de participatie van belanghebbenden (omwonenden) van meebepalen naar informeren/raadplegen. Daarnaast verschuift het uitgangspunt van organische gebiedsontwikkeling naar integrale gebiedsontwikkeling. Tot en met heden is alleen het initiatief van Hyde Park BV tot realisatie gekomen en heeft het initiatiefplan van Van Herk zich geschikt naar de stedenbouwkundige opzet van Hyde Park.

In het opvolgende jaar wordt het stedenbouwkundig plan en ontwerp beeldkwaliteitsplan door Hyde Park BV in nauwe samenwerking met de Gemeente Haarlemmermeer opgesteld. Belanghebbenden worden gedurende het jaar geïnformeerd over de plannen en directe omwonenden reageren kritisch vanwege de hoge stedelijke dichtheid. Het stedenbouwkundig plan vormt het ruimtelijk kader voor de gebouwontwerpen en de planologisch-juridische procedures. Het internationale bureau MVRDV is geselecteerd als stedenbouwkundig bureau. Het stedenbouwkundig plan van MVRDV is een doorontwikkeling van het door de gemeente opgestelde Inrichtingsplan en concept ruimtelijke uitgangspunten. In het stedenbouwkundig plan is een hogere stedelijke dichtheid opgenomen dan in de concept ruimtelijke uitgangspunten. Een dergelijk hoogstedelijk woonmilieu was er destijds in Haarlemmermeer nog niet. Ruimtelijke ingrepen, zoals suncuts en hoofddorpse huizen, moeten mede voor een prettig leefmilieu zorgen. De dichtheid van Hyde Park is een kans om nieuwe doelgroepen naar Hoofddorp te trekken, maar heeft ook een hoog kwaliteitsrisico. Een kwaliteitsteam dient de integrale en duurzame gebiedskwaliteit te borgen op basis van de kwaliteitsprincipes. Voor de uitwerking van de bouwblokken worden gerenommeerde architectenbureaus, zoals Team V, Barcode, MVSA, Studioninedots en Manuelle Gautrand, geselecteerd. In 2018 zijn het stedenbouwkundig plan, het beeldkwaliteitsplan en financieel

kader voor de transformatie van Beukenhorst-West naar Hyde Park vastgesteld. Onderdeel hiervan was in afwijking op het coalitieakkoord een programmatische verdeling dat van de woningen minimaal 20% sociale huur, 10% betaalbare koop (tot NHG-grens) en 10% middeldure huur (tot 125% liberalisatiegrens) diende te worden. Na vaststelling van de kaders wordt met de ontwikkelende partijen een anterieure overeenkomst aangegaan.

In 2019 en 2020 vinden parallel de uitwerking van de eerste gebouwontwerpen en planologisch-juridische procedures plaats. De eerste drie bouwblokken van Hyde Park worden separaat middels een uitgebreide WABO-procedure vergund in plaats van een reguliere bestemmingsplanprocedure. In 2019 geeft de gemeente Haarlemmermeer hiervoor de verklaring van geen bedenkingen af voor 986 woningen. Deze drie projecten zijn vernoemd naar trendy Londense wijken rondom het Hyde Park: Kensington (257 woningen), Knightsbridge (404 woningen) en Notting Hill (325 woningen).

Pas na vaststelling van het stedenbouwkundig plan en de afgifte van de eerste omgevingsvergunning koopt MSolutions in 2019 twee kantoorgebouwen voor herontwikkeling van HCl. Binnen de kaders van het stedenbouwkundig plan Hyde Park heeft deze ontwikkelaar het gebouwontwerp voor blok 21 gemaakt en in Q2 2023 is middels een uitgebreide WABO hiervoor de omgevingsvergunning verleend. Het zijn 150 woningen, waarvan 30% sociaal en 20% middeldure huurwoningen. Afspraken over kostenverhaal zijn tevens vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

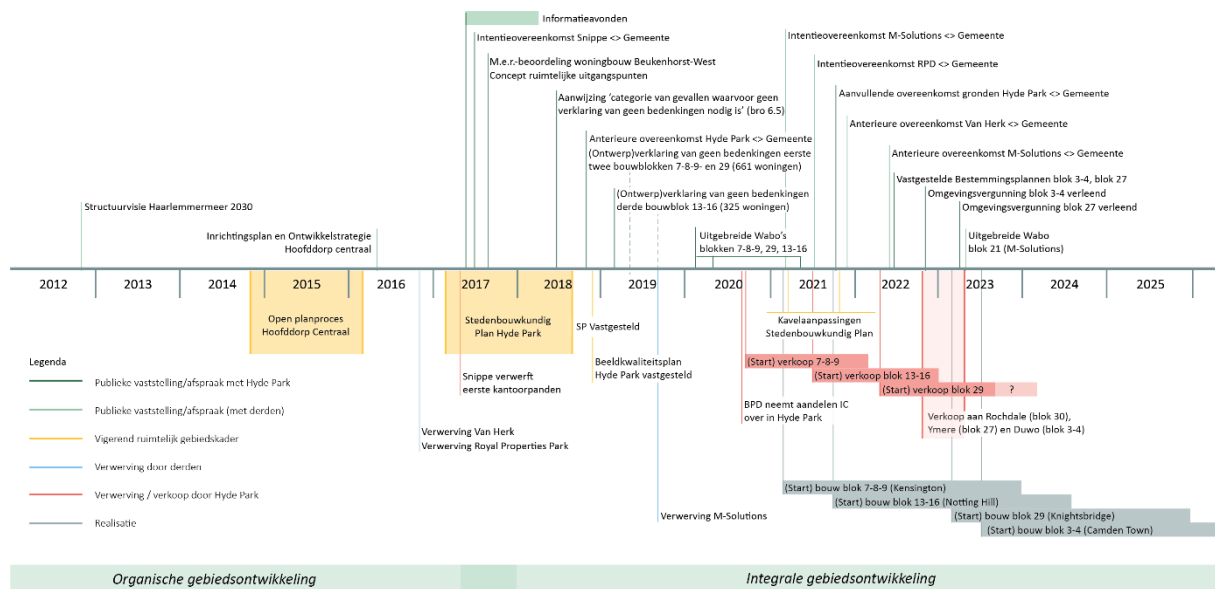
In 2021 en 2022 zijn voor een drietal andere bouwblokken wijzigingen ten opzichte van het stedenbouwkundig plan vastgesteld, namelijk ondersteuning voor de studentenwoningen van Duwo in blok 3-4, wijzigingen van verkaveling blok 2-11-12-17 om een integrale gebiedskwaliteit in stijl van Hyde Park te realiseren en wijzigingen van de verkaveling van het centrumblok 6-22-27. De eerste wijziging was in lijn met de prestatieafspraken tussen Duwo en de gemeente Haarlemmermeer, voor de tweede wijziging was in eerste instantie rekening gehouden met de lopende initiatiefplannen van Van Herk ten tijde van het opstellen van het stedenbouwkundig plan en de derde wijziging vergroot de financiële haalbaarheid door behoud en uitbreiding van de bestaande parkeergarage. In 2022 worden de wijzigingen voor blok 3-4 en blok 27 bekrachtigd via een reguliere bestemmingsplanprocedure. De opzet van het stedenbouwkundig plan van MVRDV was hiermee voldoende robuust om ook in latere stadia aanpassingen door te voeren.

Hyde Park kent een sterke gebiedsbranding, waarin in eerste instantie een dynamische en stedelijke leefstijl en comfortabel wonen wordt verkocht. Er wordt gericht op de stedelijke doelgroep die een woning zoekt in (de regio) Amsterdam. De wijk wordt aangeprezen als een hypermoderne stadswijk met internationale allure waar diverse toparchitecten de woonblokken ontwerpen. De aanprijzing komt superlatieven te kort en er wordt rijkelijk verwezen naar de beroemde Londense wijken. Hyde Park krijgt intieme pleintjes, brede boulevards met restaurants, bars, sportmogelijkheden en hoogwaardige winkels en grenst aan een gezellig stadspark. De centrale ligging in de kern van de randstad en vlakbij Amsterdam maakt de wijk goed bereikbaar. De inzet op het hoogstedelijke woonmilieu en de branding heeft effect gehad, want bij de verkoop van het eerste bouwblok Kensington is een marktwaarde van +30-75% boven de gemiddelde VON-prijs voor appartementen in Hoofddorp gehaald. De woningen in Kensington stonden voornamelijk te koop in de bandbreedte € 5.500 - € 7.000 VON/m<sup>2</sup> GO, terwijl de gemiddelde VON-prijs voor appartementen in Hoofddorp destijds € 4.000 VON/m<sup>2</sup> GO waren. Deze prijzen waren nog steeds flink lager dan het gemiddelde in Amsterdam in die periode. De kleine 600 woningen van de eerste twee bouwblokken zijn allemaal binnen 2 á 3 jaar verkocht op de particuliere markt. Hiervoor heeft Hyde Park een eigen verkoopteam met makelaars die de branding en verkoop verzorgen.

Hyde Park had voor die tijd hoge duurzaamheidsambities op de gebieden van energie, materialen, klimaat en mobiliteit. De wijk werd, voorafgaand aan de landelijke regeling, gasloos door middel van een all-electric gebiedsWKO. De kantoorgebouwen werden met urban mining circulair gesloopt. De bouwblokken kregen groene binnentuinen bovenop de parkeergarages. Hemelwater werd vertraagd afgevoerd naar een gescheiden

rioolstelsel. Autobezit wordt ontmoedigd door de nabijheid van OV, gemakkelijk bereikbare fietsenstallingen en deelmobiliteit. Hedendaags lijken dit gangbare maatregelen, maar destijds waren het vooruitstrevende oplossingen die veelal nog niet, of nog niet op zo'n grote schaal, in de praktijk waren toegepast.

Het proces van de integrale gebiedsontwikkeling met een grote gebiedsontwikkelaar die de integraliteit van ruimtelijke ontwerp, woningbouwprogramma, branding en prijsvorming waarborgt, is met een tijd van 3 á 4 jaar tussen verwerving en start bouw in korte tijd doorlopen.



Afbeelding 17 - Belangrijkste mijlpalen Hyde Park (eigen werk)

#### 4.1.3 Rol gemeente

De rol van de Gemeente Haarlemmermeer in deze gebiedstransformatie was faciliterend. Dit paste bij de tijdgeest om als gemeente geen financieel risico te lopen. Deze rol wijzigde niet tussen de organische en integrale gebiedsontwikkeling. In eerste instantie faciliteerde de gemeente de organische gebiedsontwikkeling met het richtinggevende toekomstperspectief uit het Inrichtingsplan en Ontwikkelstrategie Hoofddorp-Centraal om marktpartijen te verleiden tot investeringen in het gebied. Dit werd extra gestimuleerd met voorafgaande kwaliteit verhogende investeringen in de openbare ruimte door de gemeente. Bij de integrale gebiedstransformatie behield de Gemeente Haarlemmermeer haar faciliterende rol voor het begeleiden van planinitiatieven. De sturing wijzigde van richtinggevend naar kaderstellend, toetsend en meedenkend. Dit gebeurde in dialoog met de initiatiefnemer Hyde Park BV gedurende de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan. Het financieel risico van de gemeente bleef beperkt tot ambtelijke kosten (VTA). Er waren geen eigen, actieve grondverwervingen. Kostenverhaal voor ambtelijke kosten (VTA), aanleg openbare ruimte en bovenwijkse investeringen zijn via anterieure overeenkomsten met de ontwikkelende partijen geborgd. De gemeente Haarlemmermeer faciliteert daarmee de verschillende ontwikkelende partijen om binnen de vastgestelde kaders het gebied tot ontwikkeling te brengen en zij leggen de afspraken vast in anterieure overeenkomsten.

In de nieuwe gebiedsontwikkelingen neemt de Gemeente Haarlemmermeer een sterkere regie en wordt ook actief grondbeleid in gezet. Het vastgestelde verdichtingsplan Stationsgebied Hoofddorp bouwt voort op de hoogstedelijke typologie van Hyde Park en toont de plannen om in de stationsomgeving ca. 10.000 extra woningen te realiseren bovenop de reeds geplande woningen in Hyde Park en omgeving. Medio 2022 heeft de gemeente een Wet Voorkeursrecht Gemeente (WVG) gevestigd op onder andere het deelgebied Stationskwartier en de eerste strategische verwerving is inmiddels uitgevoerd. Dit toont een trendbreuk in de rolverhouding naar een actievere overheid.

#### 4.1.4 Rol private partij(en)

De rol van de marktpartijen als project-/gebiedsontwikkelaar was initiërend en risicodragend. Zij droegen per partij de integrale verantwoordelijkheid over de grond- en vastgoedexploitaties voor hun eigendom, waarmee ook infrastructurele wijzigingen en het bouw- en woonrijp maken op eigen perceel voor de rekening en risico van marktpartijen was.

Deze rol werd met name door Hyde Park BV gedragen. Deze partij ging over tot vroegtijdige verwerving van eigendommen zonder planologische zekerheden te hebben. Het kaderstellende stedenbouwkundig plan is in opdracht van hen door MVRDV opgesteld. Een conceptversie hiervan was onderdeel van het initiatief van Hyde Park BV richting de gemeente. Het stedenbouwkundig plan is vervolgens in nauwe samenwerking tussen Hyde Park BV en gemeente tot stand gekomen. Hyde Park BV nam hiertoe het initiatief en was opdrachtgever naar adviserende partijen. Het stedenbouwkundig plan werd het toetsingskader voor de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van de bouwplannen in de omgevingsvergunning. Binnen dit kader zorgde Hyde Park BV voor de nadere uitontwikkeling tot omgevingsvergunning, verkoop en realisatie.

Het grootschalige eigendom in Beukenhorst-West van Hyde Park BV gaf hen de mogelijkheid om een integraal stedenbouwkundig plan te laten ontwikkelen. Uiteindelijk hebben de andere ontwikkelaars MSolutions, Royal Properties Park en Van Herk/NEOO hun plannen uitgewerkt naar de richtlijnen uit het stedenbouwkundig plan. Deze ontwikkelaars hadden droegen dezelfde integrale verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van hun eigendommen, namelijk zowel grond- als vastgoedexploitatie, inclusieve eventuele wijzigingen van de infrastructuur en bouw- en woonrijp maken.

#### 4.1.5 Zoektocht naar doorwaadbare plaats

De zoektocht naar de doorwaadbare plaats, de overeenstemming over de doelen en kaders voor de gebiedstransformatie tussen de verschillende partijen, is in hoog tempo doorlopen. Het grootschalige eigendom van Hyde Park BV, de ligging van het bedrijventerrein en het stedenbouwkundige ontwerp zorgde ervoor dat de arena van betrokken partijen compact gehouden kon worden. De Gemeente Haarlemmermeer had in haar beleidsplannen al de politieke wil getoond voor verstedelijking en transformatie van het bedrijventerrein naar een hoogstedelijk woonmilieu. De opgaande woningmarkt zorgde voor momentum en financiële ruimte bij ontwikkelende partijen. De potentiële verdichtingsmogelijkheden waren nog onderbelicht gebleven en nog niet ingerekend door verkopende partijen, waarmee de eerste kantoorgebouwen voor relatief lage verwervingskosten konden worden verworven. Hyde Park BV heeft lef en visie getoond door deze potentie van de plek te erkennen, voor eigen rekening en risico een initiatiefplan te maken voor een stedenbouwkundige visie met hogere ambities dan tot dan toe in de gemeentelijke organistische ontwikkelmodellen was opgenomen en onder de radar grondposities te gaan verwerven. Pas vanaf het moment dat het grootschalige eigendom van Hyde Park BV voldoende omvang had om zelfstandig gerealiseerd te worden, is de gemeente gaan samenwerken in de planvorming. Andere ontwikkelaars konden zich aansluiten bij het initiatief van Hyde Park, maar werden slechts beperkt tot niet betrokken in de planvorming omwille van de snelheid. Er waren enkele bezwaren van buurtbewoners op de omvang van het plan, waaraan na meerdere overleggen gedeeltelijk tegemoet is gekomen door de bouwhoogtes aan de oostzijde van het plangebied met drie tot vier bouwlagen te verlagen ten opzichte van het initiatiefplan. Het aantal betrokken partijen kon ook beperkt worden door in de planvorming rekening te houden met onder andere de LIB-zone van Schiphol en de belangrijkste bestaande NUTS-tracés. Deze partijen hoefde daarmee niet of in mindere mate hun goedkeuring op de plannen te geven, waarmee potentiële vertraging kon worden voorkomen.

In deze omschrijving valt het aangepaste stromenmodel van Kingdon (1984, 1995) in De Zeeuw (2018) te herleiden, waarin de probleemstroom (woningnood en leegstaand bedrijventerrein), politieke stroom (politieke wil voor verstedelijking en transformatie), beleids-/oplossingsstroom (planconcept Hyde Park en integrale verwerving door Hyde Park BV) en marktstroom (opgaande woningmarkt) samenvallen. Hyde Park BV heeft de

potentie van deze doorwaadbare plaats herkend en hier met hun initiatief voor Hyde Park inclusief grondverwerving actief op gestuurd. Dit bevestigt de toevoeging van De Zeeuw (2018) op het stromenmodel dat actieve sturing door actoren op enkele stromen mogelijk is om een doorwaadbare plaats te creëren.

De zoektocht naar gedeelde doelen en kaders voor de gebiedsontwikkeling was daarmee voornamelijk een intensieve samenwerking tussen de Gemeente Haarlemmermeer en Hyde Park BV. In een gezamenlijk proces is het initiatiefplan in enkele maanden verrijkt totdat het overeenstemming van beide partijen kon dragen en afspraken werden vastgelegd in de anterieure overeenkomst. Gedurende dit proces is stevig onderhandeld, soms ook positioneel over individuele standpunten. De Gemeente Haarlemmermeer had beperkte kaders voor hoogstedelijke gebiedsontwikkeling. De parkeernorm was gebaseerd op uitleglocaties en ook waren er beperkte eisen aan de woningbouwprogrammering. Hoewel de gemeente een faciliterende en toetsende rol had, is er in een compact team vanuit verschillende werkgroepen actief bijgedragen in de planvorming, waarbij intern bij de gemeente actief kruisverbanden tussen de verschillende disciplines zijn georganiseerd om de integrale gebiedskwaliteit te borgen. Een stapsgewijze aanpak, raadsexcursies, speciale informatieavonden en uitgebreide (participatie)verslagen moesten gedurende het proces zorgen dat ook de politiek achter het plan bleef staan. Daarbij hielp het bredere beeld om betaalbare woningen en een nieuw woonmilieu toe te voegen aan Hoofddorp. In dit proces lag daarmee de nadruk op het overtuigen van de gemeente van de hoogstedelijke kwaliteit. Daarvoor hielp de inzet van een eigenzinnig stedenbouwkundig bureau van internationale allure als mediator tussen beide partijen en zijn ook onder andere excursies naar projecten met een vergelijkbare dichtheid georganiseerd en was een digitale VR-tour door het stedenbouwkundig plan mogelijk. De intensiviteit en hoge mate van onderlinge formele en informele interacties, waaronder de wekelijkse afstemming in ontwerpteam en tijdig de juiste expertises aan tafel te krijgen, droeg volgens partijen bij aan de hoge doorloopsnelheid om te komen tot overeenstemming over de stedenbouwkundige kaders.

#### 4.1.6 Inzet sturingsinstrumentarium

In de proces- en rolomschrijving valt de inzet van het sturingsinstrumentarium te herkennen voor beide periodes.

Het open planproces Hoofddorp Centraal (2012-2016) was in eerste instantie gericht op verbinden middels co-creatie in een participatieproces met gebruikers, omwonenden en initiatiefnemers/gebouweigenaren. Het hieruit voortgekomen Inrichtingsplan staat omschreven als het perspectief op de toekomst ('richting geven'). Dit is niet verder uitgewerkt tot harde regulering. Zo had de bijbehorende spelregelkaart een indicatief karakter om in het vervolgtraject verder uit te werken. In Afbeelding 18 is dit terug te zien als de blauwe lijn van 'verbinden' naar 'richting geven'.

De periode met de ontwikkelstrategie 'Samenvoeging van Eigendom' door Hyde Park BV is aanzienlijk complexer. Hierin zijn twee ronden te onderscheiden naar het rondenmodel van Teisman (1992), namelijk een ronde van initiatief tot en met tekenen intentieovereenkomst en een ronde tot tekenen anterieure overeenkomst en vaststelling stedenbouwkundig plan.

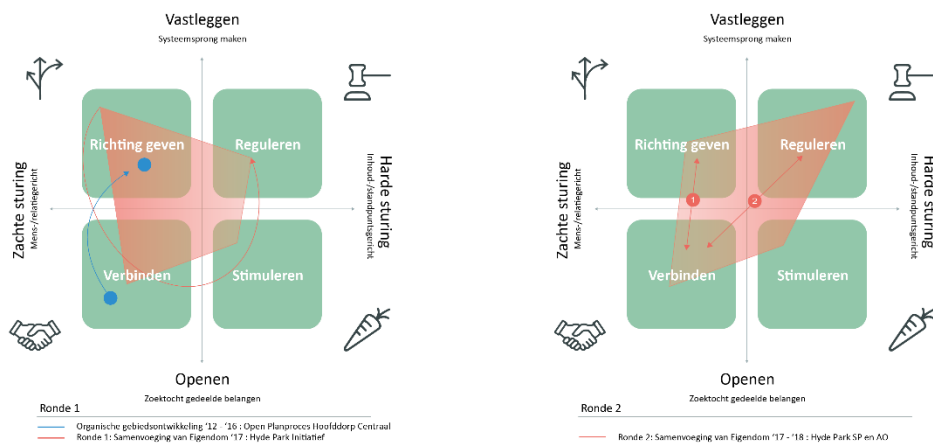
De eerste ronde startte met dat Hyde Park BV met een compleet initiatiefplan richting de gemeente is gestapt. Hierin gaven zij richting aan wat minimaal aan programma nodig was voor een haalbaar plan en welke expertise en capaciteit van de gemeente gevraagd werd ('richting geven'). De volgende stap was gericht op het opbouwen van organiserend vermogen, namelijk het opbouwen van een samenwerkende relatie tussen Hyde Park BV en de gemeente, hulpbronnen te mobiliseren en de toekomstvisies van beide partijen te incorporeren tot één handelingsperspectief ('verbinden'). Snippe Projecten en IC waren nieuwe partijen voor de Gemeente Haarlemmermeer en onderling moest daarvoor aan vertrouwen gewerkt worden. De te mobiliseren hulpbronnen bestonden daarbij voornamelijk uit het beschikbaar krijgen van de juiste expertise en capaciteit bij de gemeente Haarlemmermeer om de faciliterende rol snel en succesvol te kunnen uitvoeren. Hyde Park BV behield hierin de regie over de inzet van externe adviseurs, bijvoorbeeld het stedenbouwkundig bureau en RO-

onderzoeken. Hiertoe was Hyde Park BV bereid om vroegtijdig financiële zekerheid te geven over de vergoeding van de ambtelijke (VTA) kosten van de gemeente ('stimuleren') en werd snel (mei 2017) de eerste onderlinge overeenkomst getekend in de vorm van een intentieovereenkomst ('reguleren'). De ondertekening van de intentieovereenkomst en het vaststellen van de Concept ruimtelijke uitgangspunten (in juli 2017) markeerden het einde van de eerste ronde. De nadruk lag in deze ronde op het richtinggevende initiatief en op de verbinding tussen initiatiefnemer en de gemeente Haarlemmermeer. Om die reden is de linker figuur van Afbeelding 18 de ruit sterker in de linker kwadranten getekend. Met deze twee documenten als faseovergangsdokument werd een systeemsprong bereikt, waarnaar de arena aan betrokken partijen tijdelijk is geopend. Zo is bijvoorbeeld de participatie met de buurt gestart na vaststelling van het eerstgenoemde document. Bij deze participatie/informatieavonden in de periode oktober 2017-april 2018 waren veelal meer dan 100 aanwezig. Deze systeemsprong betekende ook het begin van de tweede ronde.

In de tweede ronde is in de periode mei 2017-mei 2018 via een intensieve samenwerking en stevige onderhandeling de balans gevonden tussen opgaven, ambities en economische uitvoerbaarheid. Het begin van deze ronde kan gezien worden als een continue wisselwerking tussen 'richting geven' (verfijning stedenbouwkundig plan) en 'verbinden' (intensieve onderlinge interacties en capaciteitsopbouw bij actoren). In Afbeelding 18 is dit zichtbaar aan de pijl met het cijfer 1 in de rechter figuur. Deze wisselwerking verschuift naarmate zaken concreter worden richting harde sturing. Daarbij verschuift de samenwerking meer naar een zakelijke onderhandeling. In de interviews zijn elementen uit de literatuur over onderhandelen benoemd: Niet op de persoon, maar op de inhoud, voldoende vertrouwen, informatie en begrip voor achterliggende motieven en belangen en zoeken naar wederzijds belang. Deze komen terug in bijvoorbeeld Bazerman & Moore (2017) en Fisher et al. (2011). Dit was in deze onderhandelingen niet altijd voldoende. Nieuwe personen vanuit de verschillende actoren hebben in deze onderhandelingen een nieuwe dynamiek gebracht en doorbraken gecreëerd, waarbij er voldoende vertrouwen en expertise bij en in deze persoon aanwezig was (aspecten uit 'verbinden'). De uiteindelijke overeenstemming over de doelen en kaders is vastgelegd in kaderstellende documenten ('reguleren'), zoals het vastgestelde Stedenbouwkundig Plan (in mei/juli 2018), het beeldkwaliteitsplan en de Anterieure overeenkomst. De ambitieuze visie, de hoge ruimtelijke kwaliteit en het bredere toegevoegde waarde voor Hoofddorp hielpen bij het vinden van de doorwaadbare plaats. Met Hyde Park positioneert Hoofddorp zich als een stedelijk gebied dat in de Amsterdamse regio in toenemende mate aan belang wint en hiermee wordt meer dan enkel nieuwe woningen toegevoegd.

Binnen het rondenmodel van Teisman (1992) zijn in deze casus de zoektochten en systeemsprongen naar Van Randeraat (2006) zichtbaar. De systeemsprong markeert het begin van een nieuwe ronde en de zoektocht vindt plaats binnen de ronde. Het resultaat wordt vastgelegd in een faseoverdrachtsdocument. Bij beide theorieën draait het om interacties tussen partijen, zoals het in deze casus om de intensieve samenwerking tussen Hyde Park BV en de Gemeente Haarlemmermeer ging.

In deze laatste ronde is de combinatie van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming uit Van Buuren (2006) te zien. Nieuwe onderzoeken (geluid, verkeer, bezonning etc.) presenteerde nieuwe feiten. De resultaten van deze onderzoeken waren alleen onvoldoende voor de wilsvorming bij de Gemeente Haarlemmermeer om de projectdoelstellingen te realiseren. De gezamenlijke beeldvorming van ambities en overtuigingen van actoren was doorslaggevend in de zoektocht naar overeenstemming. Zonder het verhaal over de bredere toegevoegde waarde van de bijdrage van Hyde Park aan de herpositionering van Hoofddorp in de Amsterdamse regio en het aantrekken van nieuwe doelgroepen was de discussie in dichtheid en woningaantallen blijven hangen. Het referentiekader van partijen verschilde daarbij of de gepresenteerde stedelijkheid van voldoende kwaliteit was. Beeldvorming beïnvloedt daarmee zowel de feitenvorming (aanpassing referentiekader van partijen) als de wilsvorming (wil om bij te dragen aan behalen projectdoelstellingen), wat aansluit op Van Buuren (2006).



Afbeelding 18 – Inzet sturingsinstrumentarium in Hyde Park per ronde.

De mate waarin de ruit zich dieper in een kwadrant bevindt geeft een grotere nadruk op het sturingsinstrument aan (eigen werk)

De werkelijkheid is complexer dan hierboven is omschreven. Enkele reguleringen hebben een doorlopende invloed op de planuitwerking gehad en zijn niet als losstaande processtap benoemd, bijvoorbeeld de basisafpraak over bovenwijkse kostenverhaal bij de Gemeente Haarlemmermeer, het LIB-luchtvaartbesluit over de bouwhoogte en de omgang met de programmatische verdeling uit het coalitieakkoord. Dit en de eerdere omschrijving toont aan dat de verschillende sturingsinstrumenten in elkaars verlengde liggen en onderling effect hebben op elkaar. De inzet kan daarmee niet zonder meer los beoordeeld worden.

De overgang van een organische gebiedsontwikkeling in de crisisperiode (2011-2016) naar een integrale gebiedsontwikkeling door grootschalige grondverwerving door één marktpartij (2016-heden) heeft bijgedragen aan het verhogen van de ruimtelijke ambitie en het vergroten van de snelheid van de gebiedsontwikkeling. Die snelheid is met ca. 3 jaar vanaf verwerving/bekendmaking stedenbouwkundig plan tot start bouw hoog te noemen.

Deze ontwikkelstrategie vraagt om een grootschalige en risicovolle financiële investering. De tot op heden gerealiseerde bouwfases van de gebiedstransformatie Hyde Park kunnen als succesvol bestempeld worden op basis van onder andere de hoge ruimtelijke kwaliteit, de gebiedsoverstijgende toegevoegde waarde en de hoge doorlooptijd van ontwikkelen, verkoop en realisatie.

## 4.2 Case: Merwede

Merwede is eveneens een hoogwaardige gebiedstransformatie. Deze casus richt zich op de transformatie van het ontoegankelijke en verouderde bedrijventerrein Merwedekanaalzone deelgebied 5 (MWKZ5) in Utrecht naar een zo duurzaam en gezond mogelijke nieuwe stadswijk volgens de principes van gezond stedelijk wonen en samen stad maken. Hier zijn ca. 6.000 nieuwe woningen en 100.000 m<sup>2</sup> voorzieningen gepland. In deze casuomschrijving wordt met Merwede zowel het plan van het Eigenarencollectief als de naam van het gebied in de MWKZ5 bedoeld.



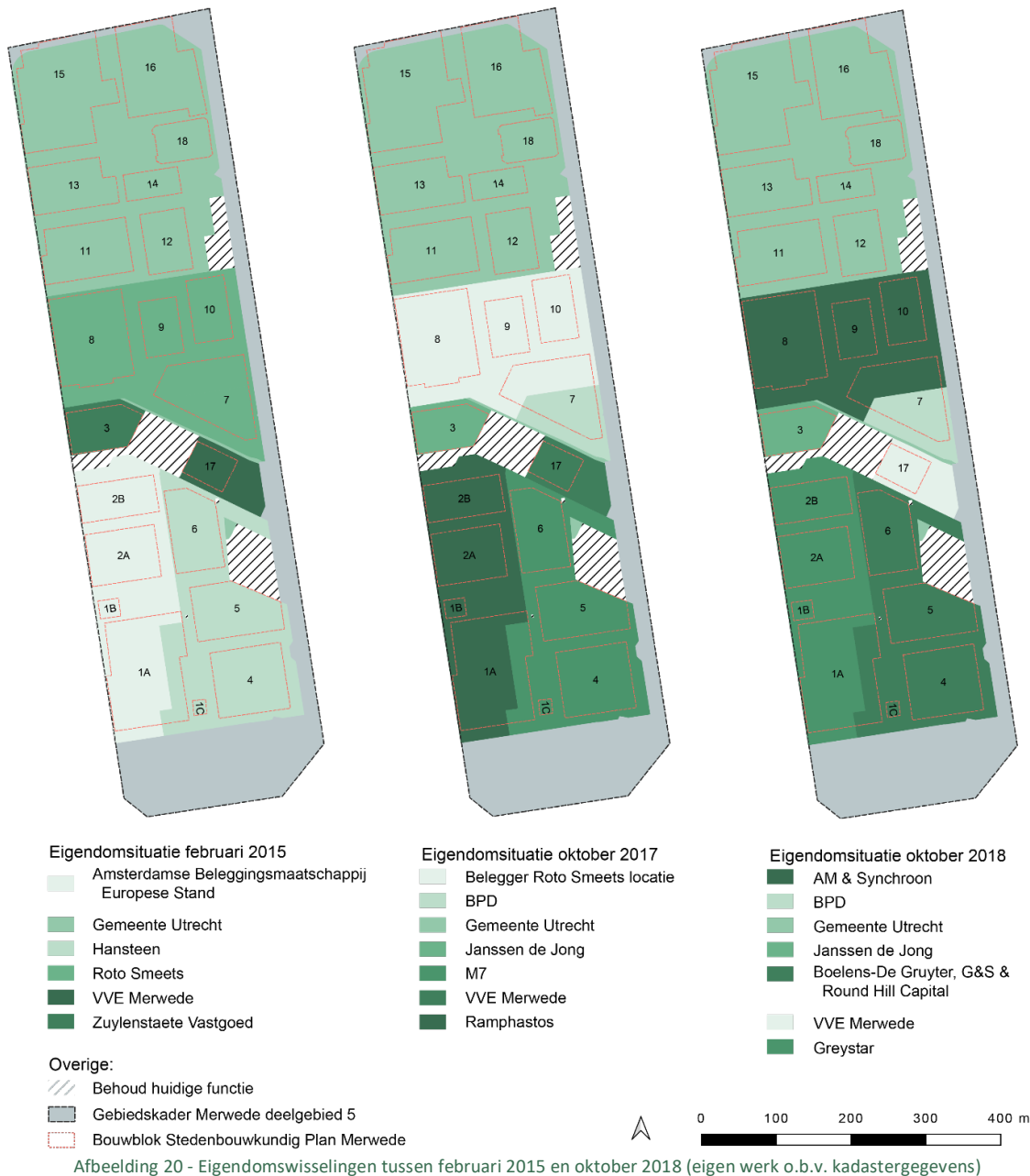


Afbeelding 19 – 3D visualisatie en Plankaart Merwede (beide uit Stedenbouwkundig Plan, p. 12 en p. 18-19)

#### 4.2.1 Eigendom

In 2015 was de ca. 24 ha grond in Merwede in eigendom van minimaal 12 verschillende eigenaren. Hiertussen zaten grote onderlinge verschillen. De vier grootste kavels omvatten bijna 90% van het ontwikkelgebied. Het grondeigendom was daarmee beperkt versnipperd.

De Gemeente Utrecht heeft de grootste grondpositie in Merwede met ca. 37%. Deze positie heeft de gemeente in 2004 verworven door een strategische aankoop van de OPG-panden voor ca. €13,5mln. De andere drie grote kavels zijn elk rond de 4ha en betreffen die van drukkerij Roto Smeets, Praxis/Vendex en kantoorgebouwen van het Smart Business Park. De locatie van Drukkerij Roto Smeets is in 2015 grotendeels verkocht aan twee vastgoedondernemers in Nieuwegein voor ca. €6,2mln, nadat de locatie vijf jaar te koop had gestaan. Het overige deel van de locatie is eind 2016 verkocht aan BPD voor ca. €3mln. Eind 2017 heeft één van deze vastgoedondernemers uit Nieuwegein hun locatie weer verkocht voor ca. €26,5mln aan een ontwikkelcombinatie van AM en Synchroon, beide professionele vastgoedontwikkelaars. De locatie van de Praxis/Vendex wordt in september 2017 verworven door Ramphastos (een investeringsvehicle van onder andere miljardair Marcel Boekhoorn) voor ca. €32mln en een klein jaar later voor iets meer dan €50mln doorverkocht aan Greystar, een Amerikaanse ontwikkelende woningbelegger. De locatie van het Smart Business Park wordt door een vastgoedfonds van M7 medio 2017 verkregen als onderdeel van een omvangrijke vastgoedtransactie met ca. 65-70 objecten. M7 verkoopt de locatie binnen een jaar door aan een ontwikkelcombinatie van Boelens de Gruyter, G&S en Round Hill Capital voor ca. €43mln. Twee kleinere kavels worden ook door projectontwikkelaars verworven, waarvan één door Janssen de Jong Projectontwikkeling begin 2016 en een ander door Lingotto eind 2018 als onderdeel van de VVE Merwede. Van het ontwikkelgebied is ca. 5% in bezit van eigenaren die niet willen ontwikkelen, waaronder Mobach, Metrohm, Stedin, Allsafe en enkele particuliere woningen. De grote drie locaties zijn daarmee in een periode van negen maanden tussen december 2017 en juli 2018 verkocht door partijen die deze locaties slechts twee jaar of minder in eigendom hebben gehad. Zij hebben daar naar schatting meer dan €50mln meer voor ontvangen dan destijds betaald. Sindsdien is de eigendomssituatie stabiel en zijn er elf eigenaren voor zeven locaties, namelijk: AM/Synchroon, BPD, Boelens de Gruyter/G&S/Round Hill Capital, Gemeente Utrecht, Greystar, Janssen de Jong en Lingotto/3T uit de VVE Merwede



#### 4.2.2 Proces

In het proces zijn drie periodes te onderscheiden. In de eerste periode van 2004-2008 verwerft de Gemeente Utrecht een strategische grondpositie, in de periode 2012-2017 komt in de financiële crisis vanuit de huidige gebruikers organische gebiedsontwikkeling opgang en in de periode vanaf 2016, wanneer de vastgoedmarkt weer in een opgaande markt zit, verwerven landelijke woningbouwontwikkelaars grondposities en starten zij een samenwerkingscollectief zonder het eigendom te integreren middels de ontwikkelstrategie *Development Apart Together*.

#### 2004-2008: Actief Grondbeleid

In 2004 heeft de Gemeente Utrecht via de Visie Merwedekanaalzone en de Structuurvisie Utrecht 2015-2030 de ambitie vastgesteld om de bedrijventerreinen in de Merwedekanaalzone (MWKZ) te transformeren naar een hoogwaardig stedelijk gebied. De gebiedsontwikkeling zou de barrièrewerking van de voormalige stadsrand doorbreken en binnenstedelijke woningbouw mogelijk maken. De visie leidde tot een samenhangende benadering en resulteerde in zeven deelgebieden, met Merwede als deelgebied 5. In 2004 verwierf de gemeente

ook de OPG-panden en verhuurde deze als tijdelijke creatieve broedplaats tot 2019. Voor de andere gemeentelijke kavel, waarop de stadsbusstalling aan de Provincie Utrecht was verhuurd, werd in 2010 de huur per december 2019 opgezegd. Beide kavels zouden daarmee begin 2020 beschikbaar komen voor woningbouw.

Gedurende de financiële crisis vertraagt de ontwikkeling. In het Dynamisch Stedelijk Masterplan (2011) en de Nieuwe Ruimtelijke Strategie voor Utrecht (2012) kiest de Gemeente Utrecht om de beperkte financiële middelen te bundelen en prioriteit te geven aan gebieden waar het meer eigen grondbezit heeft. De marktomstandigheden maken binnenstedelijke gebiedsontwikkeling financieel onhaalbaar. Voor MWKZ5 behoudt de Gemeente Utrecht een actieve rol bij het eigen grondbezit, maar kiest voor een faciliterende rol voor de overige grondposities, met focus op organische ontwikkeling door marktpartijen.

#### 2012-2017: Organische gebiedsontwikkeling Meer Merwede

De financiële crisis zorgde ervoor dat er weinig gebeurde in de MWKZ. In 2012 initieerde drie betrokken buurtbewoners/gebruikers het Gebiedscollectief Meer Merwede om de vastgelopen gebiedstransformatie nieuw leven in te blazen. Als onafhankelijke partij verbonden zij eigenaren, bewoners, lokale organisaties en de gemeente met elkaar om vanuit de bestaande kwaliteiten het gebiedsimage te verbeteren en nieuwe gebruikers, zoals Vechtclub XL en de Skatehal, aan te trekken. Met vele bijeenkomsten, gesprekken en door ontwerpend onderzoek werd door Meer Merwede een gezamenlijk ontwikkelperspectief Mix Merwede (2013) en de Ontwikkelambitie “Merwede compact, gezond en gelukkig” (2015) opgesteld. Beide werden niet gemeentelijk vastgesteld, maar dienden wel als onderlegger voor de omgevingsvisie en het stedenbouwkundig plan. In 2017 werd het initiatief Meer Merwede beëindigd, omdat de doelstellingen naar eigen zeggen waren behaald.

#### 2016-heden: Developing Apart Together Eigenarencollectief Merwede

In de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) uit 2016 benoemde de Gemeente Utrecht de Merwedekanaalzone als één van de vier prioritaire binnenstedelijke gebieden om ca. 10.000 woningen en ander programma te realiseren. De gemeente toonde in de RSU de ambitie om deze hogere woningdichtheid mogelijk te maken, mits dit zou gebeuren volgens de principes van gezond stedelijk wonen. Hoogstedelijkheid zou hierin gecombineerd worden met een hoogwaardige, autovrije openbare ruimte en ruimte voor ontmoeten, verblijven, klimaatadaptatie en innovatieve mobiliteitsconcepten. De Gemeente Utrecht gaf in de RSU tevens aan dat de gronden door marktpartijen aangekocht en ontwikkeld moesten gaan worden. Er moesten nog wel enige uitdagingen overwonnen worden, zoals een realisatie van een schaa sprong in duurzame mobiliteit, oplossingen voor de tippelzone, verplaatsing van de stadsbusstalling en de LPG-vulpunten. De RSU is sinds een eerste ambtelijk concept in april 2015 door stadsgesprekken en co-creatie met belanghebbenden tot stand gekomen. In het gepubliceerde concept van maart 2016 viel de keuze van de Merwedekanaalzone als prioritair en hoogstedelijk gebied te lezen.

In deze tijd, met de aantrekkende economie en het succes van Meer Merwede, kochten ontwikkelaars Janssen-de Jong en BPD en een drietal beleggers hun grondposities. Deze nieuwe eigenaren en de Gemeente Utrecht gingen vervolgens samenwerken aan de herontwikkeling van MWKZ5 in het Eigenarencollectief Merwede. Over de totstandkoming van het Eigenarencollectief zijn meerdere verhalen. Het verliep vrij organisch zonder centrale regie vanuit één van de partijen, of juist op (informeel) verzoek vanuit de gemeenteraad. In mei 2017 werd door het Eigenarencollectief een akkoord op hoofdlijnen gesloten, waarin de gezamenlijke ambitie werd bekrachtigd om samen ‘het beste plan’ te ontwikkelen, los van eigendomsgrenzen. Het Eigenarencollectief selecteerde ook een ontwerp team dat bestond uit Marco Broekman (stedenbouw), OKRA (landschapsarchitecten), Goudappel-Coffeng (mobiliteit), Stad<sup>2</sup> (planeconomie), Merosch (duurzaamheid/energie/circulariteit) en Skonk (gebiedscommunicatie). De kosten van dit ontwerp team worden naar rato van grondeigendom over de eigenaren verdeeld. Het ontwerp team zoekt in een tweewekelijks bijeenkomsten op het Stads kantoor de afstemming met het Eigenarencollectief en de gemeentelijke vakdisciplines. Het Stedenbouwkundig Schetsontwerp, waarin de gezamenlijke ambities zoals duurzaamheid, hoogwaardige openbare ruimte en vernieuwde mobiliteitsconcepten verder waren uitgewerkt, werd in oktober 2017 aan de gemeenteraad

aangeboden als aanbod vanuit het Eigenarencollectief. Dit op aandrukken van de gemeente, omdat zij vanwege hun publiekrechtelijke rol dit plan niet zonder de gemeenteraad konden of wilden accorderen.

Gelijktijdig werkte het gemeentelijk team in een iteratief proces aan de overkoepelende Omgevingsvisie voor de deelgebieden 4, 5 en 6 van de Merwedekanaalzone en de participatie. De eerste stap van deze visie, de Ruimtelijke Agenda, is gebaseerd op het vigerende beleid en vormde de basis voor de Milieu Effect Rapportage (MER). Voor de participatie organiseerde de gemeente in samenwerking met belanghebbenden, waaronder marktpartijen, initiatiefnemers, omwonenden en andere geïnteresseerden, begin 2017 diverse stadsgesprekken, workshops, gebiedsateliers en een excursie onder het motto 'samen stad maken'. Tijdens deze bijeenkomsten zijn ook de tussentijdse resultaten van de planvorming voor MWKZ5 gepresenteerd en besproken. Deze input is verwerkt in de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone en het Stedenbouwkundig Plan voor Merwede. Het is in deze periode dat AM/Synchroon en Boelens de Gruyter/G&S/Round Hill Capital elk hun eerder besproken grondposities verwerven.

In februari 2018 zijn de Omgevingsvisie deel 1 (Ruimtelijke Agenda) en bijbehorende MER vastgesteld door de Gemeenteraad. De MER geeft aan dat maximaal 6.000 woningen in de deelgebieden 4 t/m 6 van de Merwedekanaalzone gerealiseerd kunnen worden. Dit is substantieel lager dan de aantallen uit het Stedenbouwkundig Schetsontwerp, namelijk 6.000 woningen alleen al in MWKZ5. In een reactie aan het Eigenarencollectief geeft de gemeente complimenten over de onderlinge samenwerking om te komen tot een integraal stedenbouwkundig ontwerp, maar wordt tevens aangegeven dat de gemeente geen garanties kan geven over het beschikbare programma en dat het woningbouwprogramma is vastgesteld op minimaal 30% sociale huurwoningen en 25% middensegment en maximaal 45% vrije sector huur of koopwoningen.

In juli 2018 is de Vendex/Praxis locatie aan de Europalaan verkocht aan Greystar. Hierover ontstaat commotie in de raad, want het gaat om een forse waardevermeerdering. In een raadsbrief wordt toegelicht dat de markt acteert op de vastgestelde RSU in 2016 en de Omgevingsvisie eerder dat jaar en dat ook de autonome marktontwikkeling een rol speelt in de prijsontwikkelingen in het gebied. Met de toetreding van Greystar bereikt het Eigenarencollectief zijn definitieve samenstelling.

Het Eigenarencollectief werkt op dat moment aan het voorlopig ontwerp van het Stedenbouwkundig Plan Merwede (VOSP) en de aanzet voor de bijbehorende Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Deze SOK fungeert tevens als anterieure overeenkomst en moet door alle partijen zijn ondertekend voordat de gemeente de bestemmingsplanprocedure start om de herontwikkeling van MWKZ5 ook juridisch-planologisch te borgen. Parallel hieraan werkt de Gemeente Utrecht aan de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie (deel 2) en een actualisatie van de MER. Medio 2019 wordt de gemeenteraad geïnformeerd dat er meer tijd nodig is om de complexe vraagstukken en hoge ambities voor gezond stedelijk wonen in hoge dichtheden te onderzoeken. Het gaat daarbij onder andere over de inpassing van maatschappelijk programma, de inclusieve verdeling van het woningbouwprogramma, nieuwe mobiliteitsconcepten en de concretisering van duurzaam bouwen. De innovatieve uitgangspunten en hoge ambities van deze grootschalige gebiedsontwikkeling zijn inhoudelijk onderling verbonden. De zorgvuldige en inhoudelijke afstemming in het Eigenarencollectief om deze uitgangspunten op elkaar aan te laten sluiten vraagt de nodige tijd. In andere woorden, er wordt stevig onderhandeld over de (duurzame) uitgangspunten voor deze gebiedsontwikkeling tussen de marktpartijen en de gemeente Utrecht.

Een grote complicerende factor is de verwachte verkeersgeneratie. Het maximaal aantal woningen dat planologisch mogelijk gemaakt kan worden in de Merwedekanaalzone deel 4 t/m 6 is in de Omgevingsvisie deel 2 (nadere uitwerking) verder verlaagd naar 5.000. Hiervan zijn 4.000 woningen in Merwede geprojecteerd. Innovatieve mobiliteitsconcepten en investeringen in het stedelijk verkeersnetwerk zijn noodzakelijk om de 6.000 woningen uit het Stedenbouwkundig Plan mogelijk te maken. Het plan Merwede wordt daarom gefaseerd in twee fases. In de eerste fase komen twee zelfstandig functionerende clusters van elk ca 2.000 woningen en

bijbehorende dagelijkse voorzieningen. De vereiste woningbouwprogrammering (30% sociaal, 25% middenduur en 45% vrije sector) wordt per cluster gehandhaafd. Wanneer het innovatieve mobiliteitsconcept aantoonbaar werkt en aanvullende stedelijke mobiliteitsmaatregelen zijn genomen, kunnen op termijn de aanvullende 2.000 woningen juridisch-planologisch mogelijk gemaakt worden. De mobiliteitsstrategie focust op een transitie van autobezit naar lopen, fietsen en OV-gebruik om een lage parkeernorm van gemiddeld 0,3 per woning mogelijk te maken. Hiervoor worden maatregelen genomen zoals, onder andere, de realisatie van collectieve mobiliteitshubs met deelauto's en -fietsen, een vrijliggende busbaan langs het plangebied, parkeren op afstand in de P+R's, uitbreiding van de zone bepaald parkeren in de omgeving van Merwede en uitbreiding van het stedelijke fietsnetwerk inclusief extra wandel- en fietsbruggen over het Merwedekanaal. Om het effect van de mobiliteitsstrategie te monitoren worden onder andere het aantal verkeersbewegingen, het aanbod deelmobiliteit, de focus op lopen en fietsen en parkeerdruk in omliggende wijken bijgehouden.

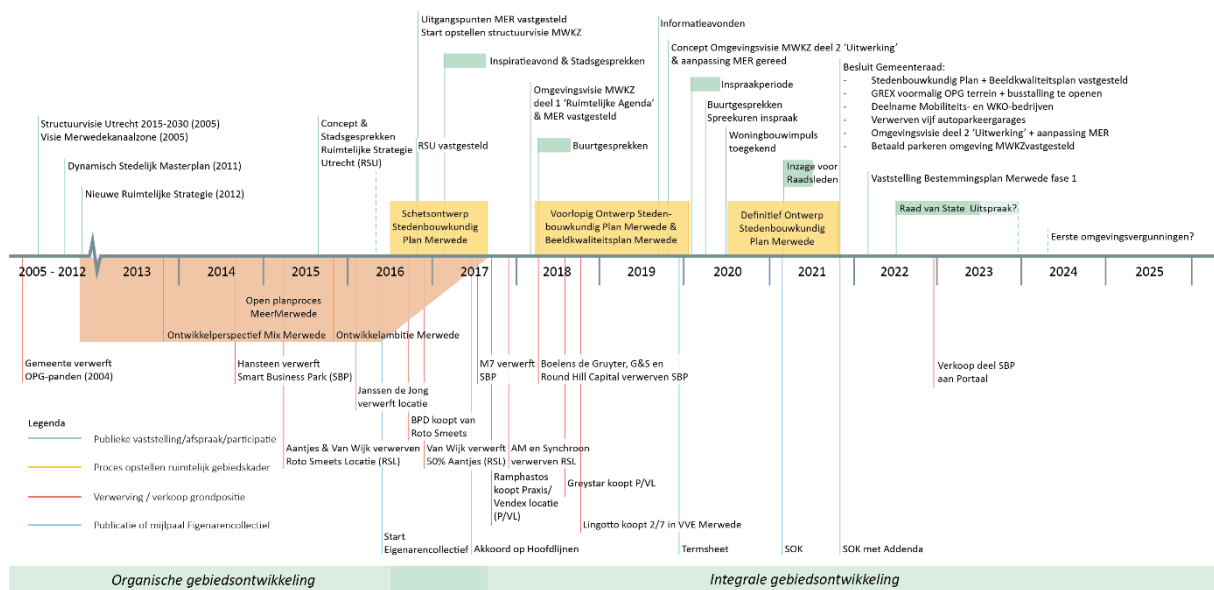
Eind 2019 bereikte het Eigenarencollectief in de Termsheet overeenstemming over de basisafspraken voor het VOSP en werd overeenstemming bereikt tussen het Eigenarencollectief en de sociale woningcorporaties uit de regio Utrecht (STUW) over de uitgangspunten voor de afname van sociale huurwoningen door toegelaten instellingen uit de regio. Daaropvolgend is het resultaat van het VOSP, aanvulling Plan-MER en de Omgevingsvisie deel 2 (nadere uitwerking) ter inzage gebracht. In de periode januari t/m maart 2020 zijn 467 formele inspraakreacties ontvangen. Deze gingen voornamelijk over twijfels over de hoge dichtheid en of Merwede wel een fijne wijk wordt, het (betaalbare) woningbouwprogramma, de mobiliteitsoplossingen, de verwachte (fiets)verkeers- en parkeerdruk in de omgeving, nut en noodzaak van de twee nieuwe fietsbruggen en de participatie. Het duurde tot februari/maart 2021 om de reactienota gereed te krijgen. In deze periode is ook een akkoord bereikt door het Eigenarencollectief over de SOK en het Stedenbouwkundig Plan Merwede en werd bekend dat er €21mln subsidie is toegekend vanuit de woningbouwimpuls door het ministerie van BZK. In de uitwerking van het Stedenbouwkundig Plan zijn maximaal 4.250 woningen toegekend aan fase 1 en 1.750 woningen aan fase 2. Om deze beoogde fasering en het project te optimaliseren worden grondposities en ontwikkelprogramma tussen eigenaren geruild via 'Ruilsdeals'. Deze Ruilsdeals leiden tot een financiële verrekening tussen de eigenaren. In de Ruilsdeals is afgesproken dat de gemeente fase 2 volledig voor haar rekening neemt. Fase 1 wordt grotendeels (op de ontwikkeling van blok 3 en de basisschool in blok 12 na) door marktpartijen gerealiseerd. In de SOK zijn afspraken gemaakt over de grondeigendommen na de Ruilsdeals en bijhorende verrekening, het ontwikkelprogramma per partij en per blok, woningbouwregulering, duurzaamheidsprestaties, rol- en taakverdeling, oprichting nieuwe bedrijven en meer. De openbare samenvatting van de SOK telt al 30 pagina's. De woningbouwregulering gaat bijvoorbeeld bij het gereguleerde woningprogramma over de minimale aantallen en gebruikersoppervlaktes, maximale huur- en koopprijzen, exploitatietermijnen en indexaties voor de huurwoningen en een zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding voor de koopwoningen. Duurzaamheidsprestaties gaan onder andere over een minimaal percentage duurzame energieopwekking, een maximale milieupact van bouwmaterialen en een minimale GPR-score per bouwblok. Middels deze afspraken in de SOK borgt de gemeente de hoge ambities.

De Gemeenteraad kreeg vervolgens tot de zomer de tijd om wensen en bedenkingen kenbaar te maken over de Omgevingsvisie deel 2 inclusief de aanvulling op de PlanMER, de SOK, het Stedenbouwkundig Plan, het financieel kader Merwedekanaalzone en de grondexploitatie Merwede: OPG en Busstalling. In oktober 2021 worden deze documenten inclusief wijzigingen en/of addendum vastgesteld. Begin 2022 wordt het bestemmingsplan Merwede fase 1 om ten hoogste 4.250 woningen en ca. 107.000 m<sup>2</sup> bvo aan voorzieningen mogelijk te maken vastgesteld. Op het bestemmingsplan is door een drietal partijen beroep ingediend bij de Raad van State. In de laatste voorgangsrapportage van maart 2023 staat dat de uitspraak flinke vertraging oploopt en eind 2023 wordt verwacht. Hierna kan het bestemmingsplan onherroepelijk worden en omgevingsvergunningen worden aangevraagd.

Ondanks de stadsgesprekken, informatieavonden en andere participatiemomenten blijven er bewoners uit omliggende wijken die zich niet serieus genomen voelen in de participatie. Zij uiten hun zorgen over de volgens

hun (zeer) grote gevolgen voor de leefbaarheid in naastgelegen wijken die de hoge woningdichtheid en de nieuwe bruggen naar de Rivierenwijk tot gevolg hebben. Een bewonersinitiatief leidt tot een vastgestelde motie om Utrechters meer invloed te geven in ruimtelijke planvorming, waarvoor eerst een evaluatie gepland staat.

Sinds de vaststelling van het bestemmingsplan zijn de bouwplannen door verschillende marktpartijen nader uitgewerkt en zijn de mobiliteits- en WKO-bedrijven als publiek private samenwerking opgericht. De economische situatie is in deze periode flink verslechterd als gevolg van substantieel opgelopen bouwkosten en een afkoelende woningmarkt door de stijgende rente, netcongestie en onzekerheden rondom het middenhuurbeleid- en wetgeving. Dit zet een grote druk op de haalbaarheid van de bouwplannen. Sommige eigenaren werken het bouwplan uit tot een omgevingsvergunningsgereed ontwerp, andere eigenaren gaan in een lager tempo. Het gevolg is dat het uitwerkingsniveau van de verschillende bouwplannen niet meer gelijk op gaat en de verschillende eigenaren de bouwkvavels ieder voor zich uitwerken. Op het moment van afronden van dit onderzoek is de uitspraak van de Raad van State nog niet geweest en het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk.



Afbeelding 21 - Belangrijkste mijlpalen Merwede (eigen werk)

### 4.2.3 Rol gemeente

Uitgangspunt voor de Gemeente Utrecht is om de regie te nemen in gebiedsontwikkelingen. Binnen de Merwedekanaalzone gebeurt dit via actief grondbeleid op de reeds verworven grondposities en actief faciliterend grondbeleid voor de overige ontwikkelposities in eigendom van marktpartijen. De gemeente heeft daarmee zowel een publiek- als privaatrechtelijke rol in de gebiedstransformatie en heeft de investeringsbereidheid van marktpartijen nodig voor succesvolle herontwikkeling. De gemeente neemt een actieve en regisserende rol om samen met het Eigenarencollectief de hoge kwaliteitsdoelstellingen en ambities voor gezonde en duurzame verstedelijking in samenhang met de hogere dichtheden te kunnen realiseren, waarbij ze de balans zoekt tussen individuele en algemene belangen door voorwaarden vast te leggen voor de ambitieuze en tevens haalbare gebiedsontwikkeling.

De Gemeente Utrecht benoemd in haar beleidsstukken om invulling te geven aan de regierol via meervoudige sturing: Richting geven (via visies en ambities), reguleren (via bijvoorbeeld bestemmingsplannen), verbinden (bijvoorbeeld via stadsgesprekken) en stimuleren (via investeringen, grond(prijs)beleid). De meest zichtbare hiervan zijn verbinden en richting geven. De gemeente heeft de regie over de participatie via het reeds benoemde 'samen stad maken', waarvoor het vele stads- en buurtgesprekken, workshops, informatieavonden en klankbordgroepen organiseerde. In verschillende beleidsstukken werd sinds 2004 richting gegeven dat de

MWKZ op termijn zou verkleuren met woningbouw. Deze ambitie werd het meest concreet in de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) uit 2016, waarnaar een groot gemeentelijk projectteam gewerkt heeft aan de integrale planvorming in onder andere de Omgevingsvisie en MER. Hiervoor werkt in nauwe samenwerking met de marktpartijen en het ontwerpteam toepasbaar onderzoek gedaan naar hoe de gezonde en duurzame verstedelijking moest plaatsvinden op de thema's van mobiliteit, stadsnatuur, klimaatadaptatie, inclusiviteit, energie en circulaire materialen,

De gemeente heeft ook een uitvoerende rol om de randvoorwaarden te creëren om de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, zoals de aanleg van noodzakelijke bovenwijkse voorzieningen, nieuwe wandel-, fiets- en OV-routes in verbinding met het plangebied Merwede, het uitplaatsen van woonboten en benzinestations, opheffen van de tippelzone, omschakeling van de hulpwarmtecentrale (beperking laagfrequent geluid), afstemming met de roeiverenigingen langs het Merwedekanaal, de oprichting van nieuwe bedrijven om de duurzame ambities waar te maken en nog veel meer.

In de nadere uitwerking is de gemeente in fase 1 verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de basisschool (onderdeel blok 12) en één volledig bouwblok (blok 3), het bouwrijp maken van de eigen percelen en het woonrijp maken van het toekomstig openbaar gebied. Fase 2 komt nagenoeg volledig voor rekening en risico van de gemeente. Dit betekent ook dat de gemeente het risico accepteert dat de resterende 1.750 niet, deels of pas veel later gerealiseerd worden vanwege tegenvallende resultaten van het innovatieve mobiliteitsconcept.

Na oplevering wordt de gemeente eigenaar van de 1.200 parkeerplaatsen uit de eerste fase en van meerdere maatschappelijke voorzieningen, zoals de scholen, sporthal, buurtkamers, activiteitencentrum, kinderopvangen en het wijkcultuurhuis. Deze worden turnkey gekocht van de marktpartijen.

Vanaf de start van de gebiedstransformatie heeft de gemeente hierin een grote betrokkenheid getoond en zal blijvend betrokken blijven na oplevering.

De gemeente Utrecht neemt voor MWKZ deelgebied 6 een actievere rol aan door het verwerven van strategische grondposities en de inzet van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG).

#### 4.2.4 Rol private partij(en)

De rol en verantwoordelijkheid van de private partijen is het voor eigen rekening en risico ontwikkelen en realiseren van het afgesproken bouwprogramma uit de SOK. Dit betreft de meeste bouwblokken in fase 1 en omvat zowel woningen als commerciële en maatschappelijke voorzieningen. De marktpartijen zijn daarmee risicodragend voor de eigen ontwikkelpositie en co-ontwikkelaars in het Eigenarencollectief.

Voor het bouwprogramma dat gerealiseerd wordt op de eigen grondpositie zijn de marktpartijen ook verantwoordelijk voor het bouwrijp maken van de gehele kavel en het woonrijp maken van het uitgeefbaar gebied. Indien het bouwprogramma wordt gerealiseerd op gronden die verkregen zijn van de Gemeente Utrecht via een Ruildeal, dan wordt bouwrijpe grond verkregen en is de marktpartij verantwoordelijk voor de opstalontwikkeling. De marktpartijen verkopen gezamenlijk 1.200 parkeerplaatsen aan de gemeente Utrecht en leveren het openbare gebied om-niet op aan de Gemeente Utrecht, die het vervolgens woonrijp maakt.

De marktpartijen hebben verschillende achtergronden. Zo zijn er vastgoedontwikkelaars en -beleggers betrokken. De ontwikkelaars zijn AM, Boelens de Gruyter, BPD, G&S, Lingotto, Synchron en 3T. De beleggers zijn de beleggers in de Roto Smeets Locatie, M7, Ramphastos, Round Hill Capital en Greystar. Van de ontwikkelaars zijn enkel Lingotto en Boelens De Gruyter pur sang ontwikkelaars. Synchron en G&S omschrijven zichzelf ook zo, maar zijn net als AM en Janssen de Jong verbonden aan een bouwbedrijf (TBI, VolkerWessels, BAM en JaJo). BPD is gelieerd aan de Rabobank. De beleggers bestaan weer uit lokale investeerders (de beleggers

in de Roto Smeets locatie) en internationaal opererende investeerders, beleggers en asset managers (M7, Ramphastos, Round Hill Capital, Greystar). De laatste groep is weer op te delen in beleggers in commercieel vastgoed (M7), private equity beleggers in vastgoed en bedrijfsdeelnemingen (Ramphastos) en ontwikkelende beleggers in voornamelijk huurwoningen (Round Hill Capital en Greystar). De beleggers van de Roto Smeets locatie, M7 en Ramphastos hebben de gebiedsontwikkeling mede mogelijk gemaakt met het Eigenarencollectief door de contouren en de mogelijkheden van de gebiedstransformatie vast te leggen in het schetsontwerp. Ramphastos had de intentie om samen met het Eigenarencollectief de woonbestemming te verkrijgen, maar Greystar kwam tussentijds met een aantrekkelijke bieding om de locatie over te nemen. Voor de andere beleggers paste de gebiedsontwikkeling niet binnen hun core business, personele capaciteiten en/of zij kregen tevens een goed bod voor hun locatie. Sinds medio 2018 zaten enkel professionele vastgoedontwikkelaars en -beleggers met een ontwikkelafdeling in het Eigenarencollectief.

Er zijn ook nog een aantal nieuwe bedrijven / organisaties opgericht voor de gezamenlijke ontwikkeling en toekomstige exploitatie van Merwede, namelijk het Mobiliteitsbedrijf, WKO Merwede, Gebiedsorganisatie Merwede en MerwedeLAB. Het Mobiliteitsbedrijf is als mobiliteitsregisseur verantwoordelijk voor de ontwikkeling, realisatie, exploitatie en bijsturing van het innovatieve mobiliteitsconcept voor Merwede, waaronder het exploiteren van de auto- en bezoekersfietsparkeergarages en het verzorgen van een digitaal platform (MaaS) en deelmobiliteit aan bewoners. Aandeelhouders zijn de deelnemende partijen van het Eigenarencollectief naar rato van hun grondbezit. De Gemeente Utrecht mag zijn aandelen niet overdragen. De marktpartijen mogen hun aandelen alleen onder voorwaarden terugtrekken of nagenoeg kosteloos overdragen. Alle aandeelhouders dragen naar rato bij aan de aanloopkosten en het verwachte exploitatietekort in de opstartperiode. Een vergelijkbare constructie geldt ook voor het energiebedrijf, WKO Merwede, dat verantwoordelijk is voor het leveren van de meest duurzame warmte en koude aan gebruikers en bewoners door middel van het voorbereiden, (laten) realiseren en exploiteren van de collectieve energievoorzieningen. De Gebiedsorganisatie Merwede is een soort VVE voor de wijk en is verantwoordelijk voor het logistiek concept (pakketwanden, LEV's voor servicelogistiek, de inrichting en exploitatie van servicewinkels en de buurtcongiërges). Het is een vereniging waar alle gebouweigenaren in deelnemen (elke m<sup>2</sup> BVO = 1 breukdeel). MerwedeLAB is een gezamenlijk initiatief van het Eigenarencollectief om op verschillende schaalniveaus toepasbare proces- en productinnovaties te vinden om de ambitieuze doelstellingen op de gebieden van duurzame energie, circulair bouwen, social design en gezond stedelijk leven mogelijk te maken en waar mogelijk te verbeteren. Deze gecentraliseerde en integrale aanpak voorkomt versnippering van de individuele oplossingen van ontwikkelaars. Deze nieuwe bedrijven en organisaties dragen bij aan het behalen van de duurzame doelstellingen voor Merwede en zorgen er tevens voor dat ontwikkelaars zich ook voor de langere termijn na exploitatie verbinden aan het slagen van hun duurzame beloftes.

#### 4.2.5 Zoektocht naar doorwaadbare plaats

De zoektocht naar de doorwaadbare plaats, de overeenstemming over de doelen en kaders voor de gebiedstransformatie tussen de verschillende partijen, is een lange zoektocht geweest met meerdere rondes en in- en uittreden van partijen.

De politieke wil om de Merwedekanaalzone te transformeren naar woningen was al bijna twee decennia aanwezig. De financiële crisis van 2008 maakte de plannen echter onhaalbaar en bracht een herziene focus bij de gemeente Utrecht en voorkwam interesse van investerende marktpartijen. Het burgerinitiatief MeerMerwede bracht het gebied met evenementen en bijeenkomsten weer tot leven en toonde perspectief voor een mogelijke herontwikkeling. In de nieuwe Ruimtelijke Strategie Utrecht uit 2016 werd de Merwedekanaalzone als prioritair gebied genoemd met een focus op gezonde verstedelijking en verdichting tot mogelijk 10.000 woningen. De Gemeente Utrecht nam vervolgens een actief faciliterende en regisserende rol om samen met partners de hoge kwaliteitsdoelstellingen en ambities voor gezonde en duurzame verstedelijking



in samenhang met de hogere dichtheden te kunnen realiseren. De gemeente had de grondeigenaren nodig om ook daadwerkelijk tot ontwikkeling te komen.

Deze grondeigenaren werden door de gemeente verbonden in het Eigenarencollectief. Vanaf de start stonden 'Samen stad maken' en het hoge ambitieniveau centraal. Met een gezamenlijk, integraal plan voor Merwede zou een hogere dichtheid mogelijk worden. Grondeigenaren betalen het ontwerpteam naar rato van hun grondeigendom, waarvan 37% door de gemeente. Het onafhankelijk ontwerpteam met stedenbouwkundige Marco Broekman diende als smeermiddel en supervisor. Het Eigenarencollectief kende wisselende samenstellingen. In deze zoektocht van het Eigenarencollectief zijn verschillende rondes te herkennen, waarin drie maal een fasedocument gepubliceerd is in combinatie met nadere afspraken.

De eerste ronde betreft de periode van de zomer 2016 tot en met het hoofdlijnenakkoord (mei 2017), schetsontwerp stedenbouwkundig plan en de vaststelling van de Omgevingsvisie deel 1 (Ruimtelijke Agenda) en MER begin 2018. In deze periode vindt de eerste participatie plaats onder leiding van de Gemeente Utrecht en wordt in het Eigenarencollectief overeenstemming bereikt over de ambities en bijbehorende onderzoeksvragen en wensen voor de verdere uitwerking. De Gemeente Utrecht hanteert hierbij een open proces, waarbij alle belangen in beeld worden gebracht om een goede belangenafweging te maken. Aan het eind van deze ronde vindt de grootste wisseling in het eigenarencollectief plaats. In ronde 2 volgt de nadere uitwerking tot het voorlopig ontwerp van het stedenbouwkundig plan, Beeldkwaliteitsplan, Concept omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 (Uitwerking Ruimtelijke Agenda), concept aanvulling op de planMER en de termsheet. Begin januari 2020 wordt de overeenstemming in het Eigenarencollectief bereikt en worden de eerste vier stukken ter inzage gelegd. In de derde ronde vindt de uitwerking en verwerking van de inspraakreacties plaats tot de SOK, financieel kader, Stedenbouwkundig Plan, Omgevingsvisie deel 2 (Uitwerking) en aanvulling PlanMER. In maart 2021 wordt hierover een akkoord bereikt in het Eigenarencollectief, waarnaar stukken worden aangeboden ter besluitvorming aan de gemeenteraad. Met enkele aanpassingen worden deze stukken eind 2021 vastgesteld. In deze documenten liggen de doelen en kaders voor de ontwikkelingen in het Eigenarencollectief, inclusief organisatorische en financiële afspraken, vastgelegd. De juridisch-planologische borging van het bestemmingsplan volgt begin 2022 met de vaststelling van het bestemmingsplan.

In deze zoektocht zijn een aantal keuzes doorslaggevend, namelijk de samenwerking in het Eigenarencollectief, de sterke focus op gezond stedelijk wonen, de regierol van de Gemeente Utrecht inclusief het 'samen stad maken' en de Ruildeals. De samenwerking in het Eigenarencollectief en de bijhorende keuze om de onderlinge afspraken vast te leggen in een integrale SOK in plaats van een anterieure overeenkomst per partij zorgde voor een tijdrovend en arbeidsintensief proces om tot overeenstemming te komen tot de uitgebreide en complexe SOK. De sterke focus op duurzaam en gezond stedelijk wonen gaf de gebiedsontwikkeling een sterk en overtuigend narratief, waarmee de hoge dichtheid van de gebiedsontwikkeling op positieve wijze gepromoot werd. De regierol van de Gemeente Utrecht hielp in het betrekken van andere belanghebbende partijen, zoals bijvoorbeeld de blijvende eigenaren Allsafe, Stedin, Mobach, Metrohm en particuliere woningen, de omwonenden in andere wijken en de roeiverenigingen. De gemeente kon daarbij een integrale belangenafweging maken tussen het algemene belang voor de stad Utrecht om nieuwe woningen op duurzame wijze binnenstedelijk op te lossen en het individuele belang en daarbij met toepasbare oplossingen komen, bijvoorbeeld over het aantal en type bruggen over de Merwede. De actieve regierol van de gemeente is ook noodzakelijk om gebiedsoverstijgende belemmeringen, bijvoorbeeld voor het mobiliteitsconcept, weg te nemen. Middels de Ruildeals heeft de Gemeente Utrecht ook het volledige planologische en ontwikkelrisico voor de ontwikkeling van de 1.750 woningen in fase 2 op zich genomen. In al deze keuzes is de regierol van de Gemeente Utrecht terug te zien om van de gebiedstransformatie een succes te maken.

Deze zoektocht is niet zo rechtlijnig doorlopen als hierboven beschreven. Een stevige onderhandeling tussen marktpartijen en de gemeente en marktpartijen onderling heeft in elke ronde plaatsgevonden. Hierbij was het nodig om niet alleen op de inhoud, maar ook op het proces en de relatie te sturen. Voorbeelden zijn de

begrenzing van aantal partijen aan tafel middels en vertegenwoordiger van de marktpartijen bij de gemeente, intensiveren van de overleggen via de Merwede 2-daagse om twee dagen met het projectteam van het Eigenarencollectief op een externe locatie de inhoudelijke afstemming te zoeken en ook informeel aan de relatie te werken, escalatie van de breekpunten naar het directeurenoverleg en het tijdig weer openen van het proces, bijvoorbeeld de ter inzage legging bij de buurt, stadsgesprekken en de verlengde termijn waarin de raad de wensen en bedenkingen op de plannen en de SOK konden uiten.

In deze omschrijving valt het aangepaste stromenmodel van Kingdon (1984, 1995) in De Zeeuw (2018) te herleiden, waarin de probleemstroom (woningnood en verouderd bedrijventerrein), politieke stroom (politieke wil voor verstedelijking en transformatie naar de gezonde stad), beleids-/oplossingsstroom (planconcept Merwede en grondverwerving door ontwikkelende partijen) en marktstroom (opgaande woningmarkt) samenvallen. In de onderhandelingen is actief gestuurd om de ambities en belangen voor elke partij haalbaar te krijgen. Dit bevestigt de toevoeging van De Zeeuw (2018) op het stromenmodel dat actieve sturing door actoren op enkele stromen mogelijk is om een doorwaadbare plaats te creëren.

De doorwaadbare plaats is nog niet geheel doorlopen, want er lopen nog drie beroepen bij de Raad van State en de economische omstandigheden zijn sinds het vaststellen van het bestemmingsplan flink verslechterd. De marktstroom is daarmee aan het afbuigen wat ervoor zorgt dat de doorwaadbare plaats mogelijk op termijn verdwijnt.

#### 4.2.6 Inzet sturingsinstrumentarium

In de proces- en rolomschrijving valt de inzet van het sturingsinstrumentarium te herkennen voor de drie periodes.

In 2005 wordt de eerste stip op de horizon gezet door de Gemeente Utrecht om de Merwedekanaalzone te verkleuren naar woningbouw met de Visie Merwedekanaalzone en Structuurvisie Utrecht 2015-2030 en vervolgens de strategische grondverwerving van de OPG-panden (gele stip in 'richting geven' - Afbeelding 22).

De tweede procesfase kent een organische aanpak, waarbij het burgerinitiatief MeerMerwede verschillende partijen met elkaar verbond om het gebiedsimago te verbeteren en het gebied weer tot leven te krijgen ('verbinden'). De resultaten van verschillende bijeenkomsten met stakeholders werden samengevat in een richtinggevende ontwikkelambitie en latere -strategie ('richting geven'). De resultaten werden niet vastgesteld, maar dienden wel als onderlegger voor het vervolgotraject. De inzet van het sturingsinstrumentarium in deze periode van organische ontwikkeling is zichtbaar als de blauwe pijl in het linker figuur van Afbeelding 22.

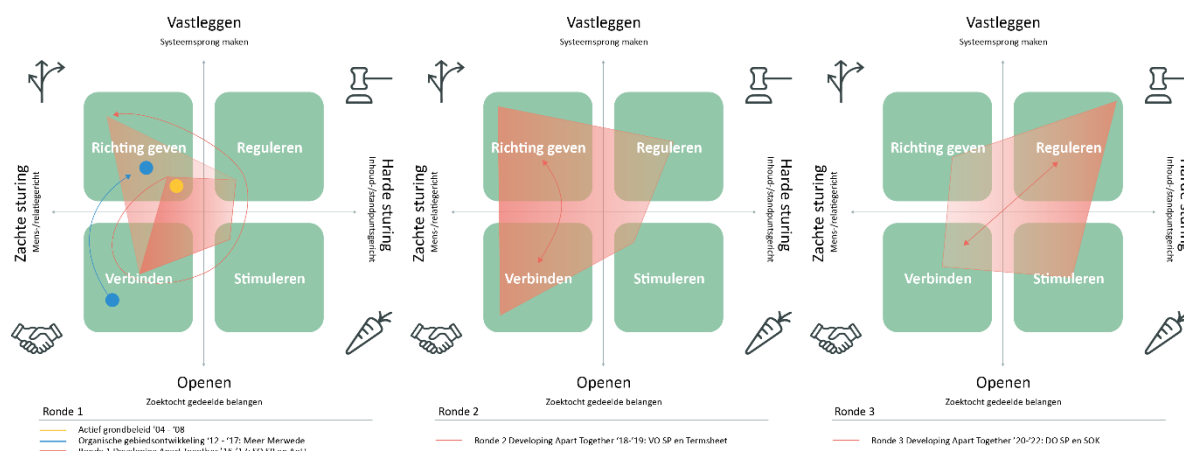
In de derde periode met integrale planvorming door het Eigenarencollectief volgens de ontwikkelstrategie Developing Apart Together is het sturingsinstrumentarium veelvuldig ingezet, waarbij drie rondes naar het rondemodel van Teisman (1992) herkenbaar zijn. Een samengevatte vereenvoudigde weergave van deze rondes stappen kan als volgt worden omschreven. De Gemeente Utrecht start in de periode 2015-2015 de eerste ronde met het ontwerpen en latere vaststellen van de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU). De RSU geeft richting aan de ambities voor de MWKZ met een stevige verdichting naar 10.000 woningen en gezond stedelijk leven, agendeert de grootste barrières op het gebied van mobiliteit en benoemt de keuze voor een actieve regierol bij faciliterend grondbeleid door de gemeente ('richting geven'). In deze periode verbinden eigenaren zich in het Eigenarencollectief (zomer 2016) om gezamenlijk aan een integraal stedenbouwkundig plan te werken en voert de gemeente stadsgesprekken (begin 2017) naar het principe van 'samen stad maken' ('verbinden'). De gemeente stimuleert de samenwerking in het Eigenarencollectief doordat enkel door een integraal plan een hogere dichtheid kan worden verkregen en doordat de gemeente de grootste bijdrage levert aan de financiering van het ontwerpteam naar rato van grondbezit ('stimuleren'). De belangrijkste ambities, vraagstukken en procesafspraken worden door het Eigenarencollectief in het Akkoord op Hoofdpijnen in mei 2017 bekrachtigd

(‘reguleren’). In een iteratief proces en veelvuldige onderlinge interacties in het Eigenarencollectief vindt vervolgens de uitwerking van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 1 (Ruimtelijke Agenda), MER en het SO Stedenbouwkundig Plan plaats, welke tussen eind 2017 en begin 2018 gepubliceerd worden. De Omgevingsvisie geeft richting aan de belangrijkste onderzoeksvragen en de MER bekrachtigt de noodzakelijk van een innovatief mobiliteitsconcept om de hoge dichtheid te kunnen realiseren. Het einde van de eerste ronde kan om meerdere manieren uitgelegd worden. Enerzijds met het sluiten van het benoemde Akkoord op Hoofdlijnen (mei 2017), anderzijds met de publicatie van het schetsontwerp door het Eigenarencollectief (oktober 2017) of de vaststelling van de Omgevingsvisie deel 1 (begin 2018). In de linker figuur van Afbeelding 22 is de inzet van de sturingsinstrumenten tijdens deze ronde gevisualiseerd. De rode pijl laat zien dat de sturingsinstrumenten achtereenvolgens aan bod zijn gekomen, waarbij de start lag bij de zachte sturingsinstrumenten van ‘richting geven’ en ‘verbinden’. De RSU gaf beknopt de ambitie aan voor de MWKZ, vandaar dat de ruit in eerste instantie beperkt in dit kwadrant aanwezig is. De uitwerking tot schetsontwerp van het stedenbouwkundig plan en de omgevingsvisie aan het eind van deze ronde leggen meer nadruk op ‘richting geven’, omdat de gezamenlijke beeldvorming en verhalende kracht van deze documenten voor deze gebiedstransformatie concreter is. Het is in deze periode dat de grootste wisseling van partijen in het Eigenarencollectief plaatsvindt en dat de buurt middels buurtgesprekken betrokken wordt.

Deze wisseling van partijen markeert het stapsgewijze begin van ronde 2. In deze ronde worden de plannen verder uitgewerkt tot een concept Omgevingsvisie deel 2 (Uitwerking), Aanpassing van de PlanMER, een VO Stedenbouwkundig Plan en een beeldkwaliteitsplan. De onderlinge (financiële) afspraken hierover worden vastgelegd in een Termsheet in januari 2020. De complexiteit van de opgave en vele betrokken partijen maakte dat meer tijd nodig was voor de zoektocht naar overeenstemming, zoals in de vorige paragrafen omschreven. De concretiseringslag van de ambities in de planvorming gaf een duidelijkere richting aan wat wel en niet mogelijk was. De nadruk lag in deze ronde sterker op verbinding en het opbouwen van organiserend vermogen. Verbinding door het opbouwen van een samenwerkende relatie tussen de nieuwe partijen in het Eigenarencollectief door middel van zowel formele als informele interacties, van excursies, de Merwede 2-daagse tot aan reguliere projectteamoverleggen. Mobiliseren van hulpbronnen door vergaand onderzoek naar het realiseren van de duurzame ambities en bijhorende kennisdeling in het MerwedeLAB. En tot slot het integreren van de verschillende belangen van partijen in een integraal perspectief voor Merwede, waarin antwoord werd gegeven op de vragen uit het schetsontwerp van het stedenbouwkundig plan en deel 1 van de omgevingsvisie. Verbinding vond ook plaats buiten het Eigenarencollectief door de nadruk op ‘samen stad maken’ met buurtgesprekken en informatieavonden. Het is om deze reden dat de middelste figuur van Afbeelding 22 de nadruk legt op ‘verbinden’ en ‘richting geven’. In deze periode is tevens stevig onderhandeld over de kaders van de gebiedstransformatie, bijvoorbeeld over de nadere eisen voor de woningbouwprogrammering, de fasering en de uitwerking van de duurzaamheidsambities. De overeenstemming van het Eigenarencollectief in de Termsheet markeert het einde van de tweede ronde.

Aan het begin van de derde ronde, begin 2020, worden de plannen ter inzage gelegd, waarbij de arena van betrokken partijen weer werd verbreed. De vele inspraakreacties werden vervolgens in een iteratief proces in het Eigenarencollectief middels de reactienota voorbereid en de plannen verder uitgewerkt van de definitieve Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 (Uitwerking), Aanpassing van de PlanMER, definitief Stedenbouwkundig Plan en een Samenwerkingsovereenkomst. In deze periode waren de ambities bekend en lag er minder nadruk op ‘richting geven’ en lag de nadruk meer op de nadere uitwerking, haalbaarheid van de ambities en het vervolgens vastleggen van de afspraken (‘reguleren’). Om september 2020 wordt ook de subsidie van de woningbouwimpuls verkregen en in de SOK worden afspraken gemaakt over de ruildeals, waarbij de gemeente het risico overneemt van de ontwikkeling van de tweede fase met onder andere 1.750 woningen (beide ‘stimuleren’). In maart 2021 wordt na een stevige onderhandeling tussen partijen overeenstemming over de SOK bereikt in het Eigenarencollectief (‘reguleren’), waarnaar de besluitdocumenten naar de gemeenteraad worden gestuurd. Deze eist enkele aanvullingen op de SOK, waaronder verdere regulering van het woningbouwprogramma. De aangepaste versies worden eind 2021 vastgesteld door de Gemeenteraad

(eveneens ‘reguleren’) en in maart 2022 wordt ook het bestemmingsplan voor de eerste fase van Merwede vastgesteld (‘reguleren’). Deze nadruk op reguleren in de derde ronde is zichtbaar in Afbeelding 22. Aan het eind van hoofdstuk 4.2.5 is beschreven dat de onderhandeling een wisselwerking was tussen sturen op inhoud als ook op de relatie en het proces (verbinding tussen ‘reguleren’ en ‘verbinden’).



Afbeelding 22 – Inzet sturingsinstrumentarium in Merwede per ronde.

De mate waarin de ruit zich dieper in een kwadrant bevindt geeft een grotere nadruk op het sturingsinstrument aan (eigen werk)

De overgang van organische gebiedsontwikkeling in crisisperiode (2011-2015) naar integrale gebiedsontwikkeling via Joint Venture-Light (DAT) (2016 – heden) heeft bijgedragen dat de kaders voor deze omvangrijke binnenstedelijke locatie als één geheel zijn ontwikkeld. Binnen deze kaders vinden de individuele ontwikkelingen per plot plaats met intensieve kennisoverdracht over innovatieve en collectieve thema’s in onder andere het MerwedeLAB en Eigenarencollectief.

Vanuit de samenwerking in het eigenarencollectief is een gezamenlijke stedelijke visie op het gebied opgesteld in de vorm van een stedenbouwkundig schetsontwerp. De uitwerking van de ambitieuze visie tot kaderstellende afspraken heeft jaren geduurd. Enerzijds vanwege de complexiteit en onderlinge verwevenheid van de hoge ambities en anderzijds doordat de gestelde ambities door de Gemeente Utrecht op de individuele thema’s niet aansloten op de perceptie van wat praktisch haalbaar en betaalbaar was volgens de marktpartijen. Hoewel de Gemeente Utrecht hiermee het maatschappelijk belang en de ruimtelijke kwaliteit op één stelde, leidde dit tot een sterke onderhandelingen in het Eigenarencollectief waarin afspraken minutieus werden vastgelegd. Dit langdurige proces is ingehaald door de marktontwikkelingen en de nauwkeurige afspraken bieden beperkte flexibiliteit. Het is daarbij de vraag in hoeverre de huidige ambities in de toekomst gerealiseerd zullen worden. De ambities blijven in elk geval staan: Merwede als dé proeftuin voor gezond stedelijk leven.

### 4.3 Cross-case vergelijking

Deze cross-case vergelijking gaat in op de grootste onderlinge verschillen in eigendom, proces en publiek-private rolverdeling en gaat in op wat we kunnen leren van de zoektocht naar de doorwaadbare plaats en de inzet van het sturingsinstrumentarium.

#### 4.3.1 Eigendom

Het grondeigendom van Hyde Park was voorafgaand aan de herontwikkeling meer versnipperd dan bij Merwede, doordat deze in eigendom was van meer verschillende eigenaren en dat geen van de grondposities zelfstandig tot een (kleine) gebiedsontwikkeling kon leiden. Bij Merwede waren de vier grote kavels van minimaal ca. 4 ha groot genoeg om zelfstandig tot ontwikkeling te brengen. Doordat bij Hyde Park één marktpartij meer dan 75% van het toekomstig uitgeefbare gebied wist te verwerven kon een integrale gebiedsontwikkeling tot stand komen middels samenvoeging van eigendom. Hierbij geldt wel een kleine kanttekening, namelijk dat bij Hyde Park het

stratenpatroon grotendeels wordt behouden en dat daarmee relatief meer bouwprogramma per vierkante meter verworven grondoppervlakte kon komen.

De verwervingskosten zijn in relatieve zin vergelijkbaar voor beide casussen, wanneer dit wordt berekend per vierkante meter grondoppervlakte van de toekomstige bouwblokken en dus exclusief de toekomstig openbare ruimte. Volgens kadaster is in Hyde Park door de verschillende ontwikkelende eigenaren ca. €110mln betaald voor bijna 7,4ha uitgeefbaar. Dat is ca. € 1.500/m<sup>2</sup> uitgeefbaar. Bij Merwede is, exclusief de gemeentelijke locaties en exclusief de Ruildeals, ca. €128,5mln betaald voor bijna 8,9ha uitgeefbaar. Dat is ca. €1.450/m<sup>2</sup> uitgeefbaar. Voor beide gevallen geldt dat het een indicatie betreft op basis van gegevens uit kadaster. Ook zijn de overige grondkosten, zoals sloop, sanering, bovenwijkse afdrachten, plankosten, etc., hierin buiten beschouwing gelaten. Er zijn grote verschillen tussen de individuele transacties. Ondanks dat bij Merwede de drie grote bouwkeuzes een keer extra verhandeld zijn geweest en daarmee ca. €50mln uit de gebiedsontwikkeling is gelekt, is uiteindelijk een relatief gelijkwaardige verwervingsprijs betaald per m<sup>2</sup> uitgeefbaar.

De ontwikkelstrategie Developing Apart Together heeft dus een lager financieel kapitaalbeslag per ontwikkelende partij, omdat niet alle gronden verworven hoeven te worden. Daarentegen is de afhankelijkheid van andere ontwikkelende partijen groter bij Developing Apart Together.

#### 4.3.2 Proces

De doorlopen procesperiodes overlappen bij beide casussen. Beide zijn gestart met organische gebiedsontwikkeling om vervolgens met integrale planvorming via Developing Apart Together (Merwede) of samenvoeging van eigendom (Hyde Park) toe te werken naar overeenstemming over een integraal stedenbouwkundig plan en bijbehorend financieel kader. Grote verschillen zitten in de wijze waarop stakeholders betrokken werden en de wijze waarop de resultaten juridisch-planologisch geborgd werden. Bij Hyde Park vond deze borging plaats via plotgewijze bestemmingsplanwijzigingen en anterieure overeenkomsten per partij en bij Merwede werd toegewerkt naar één overkoepelend bestemmingsplan en één integrale SOK in plaats van anterieure overeenkomsten. Dat betekende voor Merwede de noodzakelijke samenwerking in het Eigenarencollectief, waarin simultane afstemming en onderhandeling tussen verschillende partijen plaatsvond. Bij Hyde Park werd het Stedenbouwkundig Plan Hyde Park in één ronde vastgesteld en bij Merwede gingen hier een tweetal rondes (SO en VO) aan vooraf. Gedurende deze rondes werd simultaan een Omgevingsvisie voor de hele Merwedekanaalzone en een PlanMER opgesteld. De beperkingen van de MER hadden een groot effect op de planvorming bij Merwede. Voordat verder ingaan in hoe het proces is doorlopen volgt eerst een inhoudelijke vergelijking van de belangrijkste thema's op hoofdlijnen.

Los van de complexiteit van de samenwerking tussen de ontwikkelende partijen, was de inhoudelijke complexiteit van de vraagstukken bij Merwede hoger op de gebieden van mobiliteit, energie, participatie, voorzieningen, woningbouwreguleringen en duurzaamheid. Voor de realisatie van het Stedenbouwkundig Plan Merwede zijn innovatieve mobiliteitsconcepten en investeringen in het stedelijk verkeersnetwerk noodzakelijk om het aantal autobewegingen te beperken en daarmee meer woningen mogelijk te maken. In geval van Hyde Park wordt er reeds in de autonome verkeerssituatie stagnatie verwacht op de kruispunten in de splits en Hyde Park levert hier met een planeffect van 2% slechts een geringe bijdrage aan. Deze extra stagnatie wordt door de Gemeente Haarlemmermeer geaccepteerd, omdat er geen wenselijke en (eenvoudig) uitvoerbare maatregelen zijn. Het innovatieve mobiliteitsconcept van Merwede leidt tot een parkeernorm van gemiddeld maximaal 0,3 per woning. Alle 1.200 parkeerplaatsen van fase 1 komen in collectieve parkeergarages langs de Europalaan en worden eigendom van de Gemeente Utrecht. Toekomstige bewoners en gebruikers kunnen een parkeerplaats huren via het Mobiliteitsbedrijf Merwede. Bij Hyde Park is in de eerste bouwkeuzes een parkeernorm van 0,8 gerealiseerd. Dit is opgedeeld in 0,5 voor bewonersparkeren en 0,3 bezoekersparkeren. De parkeerplaatsen voor bewoners bevinden zich in ondergrondse parkeergarages in de bouwkeuzes en worden per stuk verkocht. Het bezoekersparkeren vindt collectief plaats in de Neptunusgarage. Bij de verkoop van de eerste keuzes bleek dat

niet alle parkeerplaatsen verkocht werden en een lagere parkeernorm daarmee mogelijk is. Hyde Park ligt ook gunstiger ten opzichte van OV, aangezien het dichtstbijzijnde treinstation slechts 5 tot 10 minuten lopen is. Dit is bij Merwede ca. 30 minuten lopen of 10 minuten fietsen. In beide gevallen wordt gesproken tussen verschillende overheden over de aanleg van een nieuwe OV-lijn, namelijk het doortrekken van de Noord/zuid-metrolijn via Schiphol en Hoofddorp en de aanleg van de Merwedelijn.

Het energieconcept wordt in beide casussen gevormd door een collectief all-electric WKO-systeem met aquathermie en een lokaal laag temperatuur warmtenet, waarmee warmte, warm tapwater en koeling geleverd wordt aan de bewoners via een afleverset in de woning. Vanwege de dieptebegrenzing voor WKO-bronnen in Merwede is samenwerking in één gezamenlijk systeem noodzakelijk om de energieopgave voor het gebied als geheel te realiseren. De opstalrechten voor het bodemgebruik liggen bij nieuwe entiteiten, namelijk WKO Merwede en Stichting WKO Hyde Park. Middels een tender hebben zij elk één exploitant geselecteerd die het energiesysteem moet ontwikkelen, realiseren en exploiteren voor een periode van ca. 30 jaar. Dit is Eteck in Hyde Park en Essent in Merwede. Na de exploitatieperiode vallen de rechten terug naar de eerder genoemde entiteiten. Merwede hanteert een tarief onder het ACM-maximum, zoals contractueel bepaald bij de aanbesteding. In beide gevallen is er een rendabele businesscase voor installatie en exploitatie door het energiebedrijf.

De participatie voor Merwede was omvangrijker en complexer, vanwege de grotere hoeveelheid belanghebbenden en stakeholders in het gebied en in de directe omgeving en vanwege het principe van 'samen stad maken' uit opvolgende coalitieakkoorden in Utrecht. Bij Hyde Park verschoof de participatieaanpak van co-creatie naar informeren. Dat gold bij Hyde Park voor omwonenden, andere gebouweigenaren en overige belanghebbenden. Andere ontwikkelaars in Hyde Park konden kiezen om zich aan te sluiten bij het stedenbouwkundig plan, maar werden beperkt betrokken in de planvorming. De intensieve participatieaanpak heeft bij Merwede geleid tot vele stadsgesprekken, informatieavonden en overlegstructuren om alle belangrijke stakeholders betrokken te houden. Uiteindelijk is het niet gelukt om zonder beroepschriften het bestemmingsplan vast te stellen.

Het toevoegen van voorzieningen en de verdeling daarvan over de bouwblokken was bij Merwede complexer. In Merwede is het voorzieningenaanbod ca. 15% van het BVO (105.000m<sup>2</sup> BVO), waarvan ca. 32.000 m<sup>2</sup> BVO maatschappelijk vastgoed met onder andere twee basisscholen, een sporthal en middelbare school. Deze voorzieningen dragen niet bij aan de financiële haalbaarheid en werden na de Ruildeals voornamelijk op gemeentelijke grondposities gepositioneerd. Voor Hyde Park gold dat de scholen in de omgeving een terugloop in leerlingenaantal kennen vanwege de vergrijzende bevolking. Hiervoor was het niet nodig om dergelijke maatschappelijke voorzieningen op te nemen. In Hyde Park zitten wel dagelijkse voorzieningen in de plinten, bijvoorbeeld een horeca, kleine supermarkt, sportschool, fysiotherapeut en een tandarts. Dit is geconcentreerd op de centrale as.

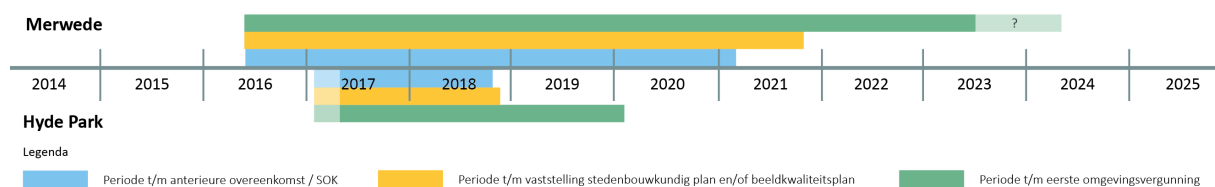
Beide projecten kennen een hoge mate van regulering van het woningbouwprogramma. Bij Merwede vallen met 55% van de woningaantallen meer woningen onder regulatie ten opzichte van de 40% of 50% in Hyde Park. Bij Hyde Park zitten de sociale woningen grotendeels geconcentreerd in enkele bouwblokken, terwijl bij Merwede het woningbouwprogramma meer gemengd is in de bouwblokken zelf. Hyde Park kent een sterke focus op koopwoningen en heeft daar ook het eigen verkoopteam en de marketing op ingericht, terwijl de eerste projecten van Merwede suggereren dat de focus dat voornamelijk op huurwoningen ligt. Het is de vraag of dat laatste zo blijft met de gewijzigde economische omstandigheden.

De focus op duurzaamheid in de breedste zin, dus zowel sociale en technische aspecten, was hoger bij Merwede. Merwede profileert zich ook als de duurzame en gezonde stadswijk aan het water, middenin Utrecht. Concepten gericht op vastgoed als een service en de deel- en diensteneconomie zie je hierbij terugkomen, bijvoorbeeld de focus op delen van mobiliteit, gereedschap, binnentuinen en het energieconcept. Deze stedelijke levensstijl

gericht op de diensteneconomie is ook zichtbaar in de marketing van Hyde Park. Zowel in het verkoopproces als in de exploitatie worden bij Hyde Park verschillende diensten aangeboden, denk daarbij aan verschillende afwerkpakketten voor de woningen, een pakketservice, butler/conciërge per bouwblok en deelmobiliteit. De woningen worden in de basis al luxueus afgewerkt met een luxe badkamer en inclusief keuken. Dit in combinatie met het interne proactieve verkoopteam van Snippe zorgt dat de woningverkoop ondanks de slechte economische omstandigheden toch door blijft lopen.

Op basis van deze verschillende aspecten kan gesteld worden dat de inhoudelijke complexiteit hoger was voor Merwede, wat gedurende het proces zorgde dat meer inhoudelijk onderzoek en afstemming tussen de partijen nodig was om de duurzame ambities waar te kunnen maken en overeenstemming te bereiken over de integrale planvorming.

Het gevolg van de aanpak en complexiteit van Merwede is dat het proces jaren langer heeft geduurd dan vooraf werd verwacht. De snellere doorlooptijd van Hyde Park is zichtbaar in Afbeelding 23.



Afbeelding 23 – Procesvergelijking planningen (eigen werk, op basis van bijlage 1).

#### 4.3.3 Publiek private rolverdeling

De publiek private rolverdeling kende grote onderlinge verschillen in beide casussen. Bij Hyde Park had de marktpartij de regie en had de gemeente een faciliterende en toetsende rol. De marktpartij ontzorgde de gemeente daarbij ook zoveel mogelijk door het ruimtelijke ontwerp en bijbehorende RO-onderzoeken onder zijn regie te laten uitvoeren. Het financieel risico van de gemeente was beperkt tot de ambtelijke VTA-kosten. Deze VTA-kosten en de bovenwijkse kosten werden geborgd in de anterieure overeenkomsten op basis van de RIH-bijdrage.

Bij Merwede had de gemeente een actieve regierol, verdeeld over actief grondbeleid vanuit een grote strategische grondpositie en actief faciliterend voor de overige ontwikkelposities. De gemeente stuurde daarbij sterk op de hoge ambities voor gezonde en duurzame verstedelijking. Om deze regierol en ambities te verwezenlijken, heeft de gemeente aanzienlijke ambtelijke capaciteit ingezet en bijgedragen aan proces- en onderzoekskosten naar rato van de eigen grondpositie. De gemeente accepteert ook een aanzienlijk financieel risico door de deelname aan verschillende exploitatiebedrijven, namelijk WKO Merwede en het Mobiliteitsbedrijf en door de realisatie van de 1.750 woningen uit de tweede fase. De gemeente draagt eveneens financieel bij, waaronder met de verwerving van alle parkeerplaatsen, de aanleg van de maatschappelijke voorzieningen en de realisatie van bovenwijkse maatregelen. Hiervoor wordt het deels vergoed via de SOK en bijdrages van andere overheidsinstanties, zoals bijvoorbeeld de woningbouwimpuls van het rijk. De regierol van de gemeente heeft daarbij ook een sterke financiële component.

#### 4.3.4 Zoektocht doorwaadbare plaats

De zoektocht naar een doorwaadbare plaats, de overeenstemming over de doelen en kaders voor de gebiedstransformatie tussen de verschillende partijen, is in beide gevallen een lange zoektocht geweest met meerdere rondes en in- en uittreden van partijen. De politieke wil was in beide projecten vroegtijdig getoond, namelijk al in 2005 voor Merwede en in 2012 voor Beukenhorst-West. De gebiedstransformaties kwamen destijds vanwege de financiële crisis niet op gang. Pas na een periode van organische gebiedsontwikkeling en

toen de woningmarkt weer was aangetrokken, hebben in beide gevallen de ontwikkelaars grondposities gekocht en werd gewerkt aan een integraal stedenbouwkundig plan.

Bij Hyde Park is de zoektocht vervolgens relatief spoedig verlopen en werd binnen een jaar overeenstemming bereikt over het stedenbouwkundig plan van MVRDV. In een compacte arena van partijen, namelijk Hyde Park en de Gemeente Haarlemmermeer, lag de focus voornamelijk op het overtuigen van de hoge kwaliteit van het stedenbouwkundig plan en de bijhorende dichtheid. Daarvoor werden meerdere middelen, van de inzet van een stedenbouwkundig bureau als mediator, nadere uitwerkingen en optimalisaties, excursies, 3D visualisaties en vooral veelvuldig overleg ingezet. De centrale boodschap over de meerwaarde van Hyde Park om Hoofddorp te positioneren als gewild onderdeel van het stedelijk gebied van Amsterdam gaf voldoende houvast om overgenomen te worden door verschillende stakeholders.

In geval van Merwede verliep deze zoektocht moeizamer en zat er bijna vijf jaar tussen de eerste publicatie van de stedenbouwkundige visie door het Eigenarencollectief en vaststelling van het stedenbouwkundig plan en SOK eind 2021. In dit proces zijn verschillende rondes en arena's van betrokken partijen te herkennen. De rondes bestaan uit deelresultaten in het Eigenarencollectief, zoals het SO, VO en DO van het stedenbouwkundig plan gecombineerd met het Akkoord op Hoofdlijnen (met SOSP en Omgevingsvisie deel 1 Ruimtelijke Agenda), Termsheet (met VOSP en Concept omgevingsvisie deel 2 Uitwerking) en de SOK (met DOSP en Omgevingsvisie deel 2 Uitwerking). De arena's van partijen bestaan uit onder andere het Eigenarencollectief, andere eigenaren, tijdelijke gebruikers, omwonenden, woonbooteigenaren, roeivereniging en meer. De wijze waarop deze partijen betrokken worden verschilt, soms gecombineerd in een informatieavond, soms rechtstreekse interactie tussen partijen. Kenmerkend aan dit proces is in elk geval de vele interacties tussen partijen door de sterke focus op 'samen stad maken' en de complexiteit van de opgave. Gevolg is daarmee dat het proces en de zoektocht van Merwede complexer is en meer tijd vraagt.

In beide casussen is actieve sturing door actoren op de verschillende stromen uit het aangepaste stromenmodel van Kingdon (1984, 1995) in De Zeeuw (2018) te herleiden, wat bevestigt dat actieve sturing door actoren op enkele stromen mogelijk is om een doorwaadbare plaats te creëren.

#### 4.3.5 Inzet sturingsinstrumentarium

Hoewel beide casussen een andere ontwikkelstrategie en publiek-private samenwerking hadden, zijn er overeenkomsten te zien in de inzet van het sturingsinstrumentarium in verschillende periodes van het proces. In beide casussen is terug te zien dat het model van meervoudig sturen ook door private partijen is in te zetten.

Beide casussen begonnen met een organische aanpak gericht op verbinden middels een open planproces waar geïnteresseerden welkom zijn, welke resulteerde in een richtinggevend ontwikkelperspectief, -ambitie en/of -strategie (blauwe stippen met pijl van verbinden naar richting geven in Afbeelding 24). Bij Beukenhorst-West was dit onder leiding van de Gemeente Haarlemmermeer en Urhahn en resulteerde dit in een vastgesteld document. Bij Merwede was dit met het burgerinitiatief MeerMerwede, maar werden de resultaten niet vastgesteld. Op beide resultaten werd niet doorgepakt, of werden ingehaald in de tijd door een ander initiatief. Desalniettemin hadden de resultaten wel effect op het vervolgtraject (blauwe stippelijn in Afbeelding 24), bijvoorbeeld door het scheppen van bepaalde verwachtingen van omwonenden (Hyde Park) en activatie van het gebied en verbinding van eigenaren (Merwede).

Bij de (her)start van de ontwikkeling met de toetreding van de nieuwe ontwikkelende eigenaren rond 2016-2018 begon in beide casussen de voorlopig laatste gebiedstransformatie. In beide casussen zijn meerdere rondes te herkennen waar intensieve interacties tussen actoren centraal stonden om tot overeenstemming over de doelen en kaders van de gebiedstransformatie te komen. Per ronde vond een concretiseringsslag plaats. De rondes zijn



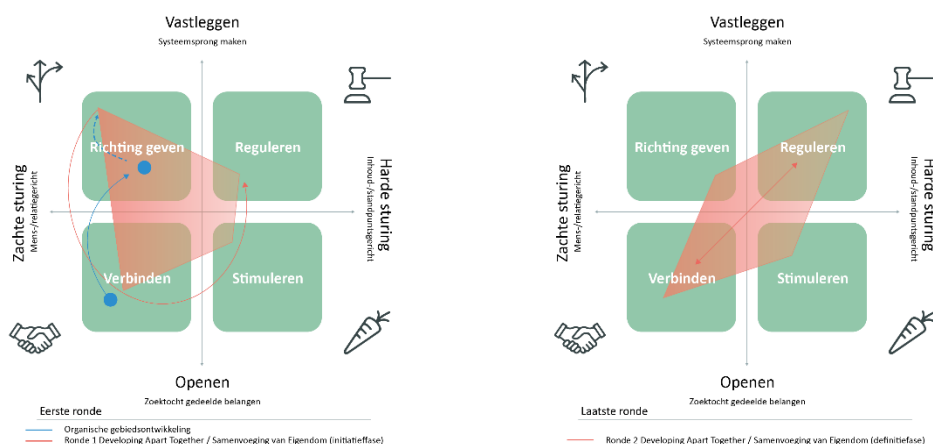
bij de reconstructie herkenbaar, maar waren voorafgaand aan het proces niet zodanig gepland. Deze zaken zijn in overeenstemming met het rondemodell van Teisman (1992).

De eerste ronde begon in beide casussen met een richtinggevend stip op de horizon ('richting geven'). Voor Hyde Park was dit het initiatiefplan van de marktpartij met ruimtelijke opzet en hoogstedelijke ambities en de inzet op een sterke procesregie door de marktpartij met een toetsend faciliterende overheid. Bij Merwede was dit de RSU met stedelijke ambities, de agendering van de grootste barrières en de keuze voor een actieve regierol door de gemeente. In beide gevallen ging richting geven verder dan de ruimtelijke en programmatische visie, maar gaf ook een regie- en procesvoorstel op hoofdlijnen. Vervolgens is verbinding gezocht met de belangrijkste stakeholders ('verbinden'). In geval van Hyde Park was dit de gemeente en in geval van Merwede waren dit de private grondeigenaren. Deze stap is gericht op het opbouwen van een samenwerkende relatie en het mobiliseren van hulpbronnen. In geval van Hyde Park was dit een concreet procesvoorstel met de gevraagde capaciteit en expertise van de gemeente, inclusief voorstel voor financiering. De samenwerkende relatie voor Merwede is terug te zien in de totstandkoming van het Eigenarencollectief. In beide gevallen is er een stimulans van de initiatiefnemer in het procesvoorstel te herkennen ('stimuleren'). Bij Hyde Park was dit het voorstel voor regie door de marktpartij, inclusief financiering van de benodigde adviseurs en om de ambtelijke kosten van de gemeente voor de eerste onderzoeksperiode vooraf te vergoeden. Bij Merwede droeg de gemeente naar rato grondbezit (37%) bij aan de kosten van het gezamenlijke ontwerpteam. Het procesvoorstel met daarin de belangrijkste doelstellingen, vraagstukken en procesafspraken is vervolgens juridisch vastgelegd ('reguleren'), bijvoorbeeld in het Akkoord op Hoofdlijnen (Merwede) en de intentieovereenkomst (Hyde Park). Deze vier stappen kunnen kort op elkaar plaatsvinden. De overlappende volgorde van deze stappen is zichtbaar in de linker figuur van Afbeelding 24 aan de rode pijl die tegen de klok in gaat van het kwadrant richtinggeven tot aan reguleren. Vanwege de nadruk op het richtinggevend initiatiefvoorstel en de verbinding tussen partijen zijn deze hoeken van de ruit verder in het kwadrant getrokken. De stimulans en regulering bleef doorgaans beperkt tot het vervolgproces en de ruit is daarom beperkt in deze kwadranten getrokken. Hiermee is de nadruk op de zachte sturingsinstrumenten gedurende de eerste ronde 1 zichtbaar.

De tweede ronde verschilde per casus. Bij Merwede vond een extra ronde plaats waarin het voorlopig ontwerp van het stedenbouwkundig plan is vormgegeven en overeenstemming over de termsheet is bereikt. Bij Hyde Park was de tweede ronde tevens de laatste ronde, waarin overeenstemming over de anterieure overeenkomst werd bereikt en het stedenbouwkundig plan werd vastgesteld. In beide casussen vond de uitwerking van de stedenbouwkundige ambities plaats in een wisselwerking tussen richtinggeven en verbinden. Dat is te herleiden uit dat in beide casussen gesproken werd over een iteratief proces met kort op elkaar zittende interactiemomenten en in een vaste arena met betrokken partijen waarin door middel van ontwerpend onderzoek afstemming is gezocht, ofwel onderhandeld, over de overeenstemming over de gezamenlijke doelen en kaders voor de gebiedstransformatie. Een gezamenlijk verhaal als verleidend perspectief over het collectieve belang van deze ontwikkeling was daarbij cruciaal om de belangen op één lijn te krijgen.

In de laatste ronde verschoof de focus van richtinggeven naar reguleren om afspraken vast te leggen. Overeenstemming over de richtinggevend visie was in een eerdere ronde behaald en in deze ronde ging het om nadere afspraken over bijvoorbeeld de programmatische kaders, fasering en risicoverdeling. De mate van detail waarin deze afspraken werden vastgelegd verschilde per casus. In beide casestudies werd gesproken over de wisselwerking tussen de persoonlijke dynamiek (vertrouwen, expertise, geven en nemen) en de inhoud (harde eigen belangen). In het rechter figuur van Afbeelding 24 is dit zichtbaar in de nadruk op verbinden en reguleren. De wijze waarop de afspraken zijn vastgelegd verschilt wederom per casus. Bij Hyde Park is dit een integraal Stedenbouwkundig Plan en een anterieure overeenkomst per partij om vervolgens plotgewijs de bestemming te wijzigen. Bij Merwede is het eveneens een integraal Stedenbouwkundig Plan, maar vergezeld met een gezamenlijke SOK tussen de ontwikkelende partijen om vervolgens een integrale bestemmingswijziging te verkrijgen. Dit collectieve beeld van Merwede past bij de DAT-aanpak, waarin collectief de kaders worden bepaald om vervolgens individueel elke kavel uit te werken tot een omgevingsvergunning binnen die kaders.

In de inzet van het sturingsinstrumentarium per ronde is bij beide casussen de verschuiving zichtbaar van de nadruk op zachte sturingsinstrumenten bij het initiatief naar een combinatie van zachte en harde sturingsinstrumenten bij het onderhandelen over de afspraken (doelen en kaders) van de gebiedstransformatie ten tijde van de definitieffase.



Afbeelding 24 – Overlap inzet sturingsinstrumentarium per ronde.

De mate waarin de ruit zich dieper in een kwadrant bevindt geeft een grotere nadruk op het sturingsinstrument aan (eigen werk)

Daarbij dient benadrukt te worden dat dit beeld een over simplificatie van de praktijk is.

#### 4.3.6 Top 5 lessen

Uit deze casestudies kunnen de volgende vijf belangrijkste lessen gehaald worden in relatie tot de deelvraag:

- 1. Het meervoudige sturingsinstrumentarium (verbinden, richting geven, stimuleren en reguleren) kan ook succesvol door marktpartijen worden ingezet, waarbij de focus op de inzet van zachte (mensgerichte) instrumenten moet liggen gedurende de initiatieffase.**

Dit betekent dat de focus tijdens de initiatieffase ligt op zowel de creatie van een verleidend richting gevend perspectief en op verbinden. Dit verschuift in latere ronden naar een combinatie met harde (inhoudsgerichte) sturingsinstrumenten.

Het leidende verhaal van de gebiedsontwikkeling moet meerwaarde opleveren voor een groter gebied en dient voldoende houvast te bieden om overgenomen te worden door verschillende belanghebbenden. De boodschap dat Hoofddorp zich met Hyde Park positioneert als een gewild stedelijk gebied in de Amsterdamse regio is zo'n voorbeeld, evenals Merwede als dé proeftuin voor gezond stedelijk leven. In beide casestudies zie je dat een eigenzinnig stedenbouwkundig bureau en onafhankelijke specialisten als mediator tussen beide partijen kunnen dienen om balans te brengen in de ruimtelijke ambitie en economische uitvoerbaarheid.

Verbinding zoeken gaat verder dan draagvlak creëren. Het gaat ook om het opbouwen van organiserend vermogen bij de betrokken partijen door het beschikbaar krijgen van de juiste hulpbronnen (materieel en immaterieel, expertise en capaciteit en toewijding/wilsvorming) en het opbouwen van een samenwerkende relatie met bijhorend vertrouwen. De publiek-private samenwerking is cruciaal in het voorkomen van een sectorale beoordeling en het verkrijgen van politiek draagvlak. Een marktpartij kan daarbij een gemeente ontzorgen door het bieden van capaciteit en de regie te nemen in de planontwikkeling (bijv. opstellen stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan, RO-onderzoeken), zoals bij Hyde Park. Het ambtelijk team dient daarbij intern voldoende kruisverbanden te organiseren tussen de interne gemeentelijke sectorale beleidsadviseurs om voorstellen integraal te beoordelen, waarbij afwegingen tussen tegenstrijdige sectorale adviezen gemaakt moeten worden. Hierbij dient er voldoende mandaat bij het ambtelijk team te liggen om

keuzes te maken in deze integrale advisering. Deze complexe taak vraagt om interne regie en ambtelijk leiderschap bij de gemeente en om ambtenaren die meedenken in de oplossingsrichting.

Politiek draagvlak is daarbij cruciaal. Uiteindelijk besluit de gemeenteraad over de bestemmingswijziging en bij hen komt het algemeen maatschappelijk belang op de eerste plaats. Het gevolg is dat wanneer zij onvoldoende overtuigd zijn van de toegevoegde waarde van het plan voor de stad en integrale kwaliteit van het plan dit mogelijk tot keuzes kan leiden die het plan niet meer haalbaar maken voor de marktpartij.

Draagvlak kan ook gecreëerd worden door kennis- en inzichtverrijking via excursies, (digitale) visualisaties en nadere bewijslast/onderbouwing van de voorstellen, zoals in beide casestudies. In geval van Hyde Park is met intensieve interacties, concrete integrale voorstellen en harde deadlines in hoog tempo toegewerkt naar een concreet eindresultaat. Gedurende deze interacties is het van belang om scherp op de inhoud en zacht op de persoon te blijven. Je zit immers in een langdurig proces met dezelfde mensen aan tafel. Begrip hebben op het belang van de ander betekent hierin dat je soms iets wat meer waarde heeft voor de ander weggeeft in plaats van blijvend te sturen op eigen belang.

Om tot overeenstemming over de doelen en kaders voor gebiedstransformatie te komen gaat het daarbij om eerst draagvlak te hebben over de stip op de horizon die overtuigend toegevoegde waarde voor de plek biedt, voordat de concretiseringsstap gemaakt kan worden over de concrete invulling met bijvoorbeeld woningaantallen, bouwhoogtes, en dergelijke. Om deze volgende stap te zetten dienen procesafspraken te zijn gemaakt over de regie en de juiste expertises, capaciteit en mandaat aan tafel zitten.

Deze instrumenten worden simultaan en in balans met elkaar ingezet en zijn veelal niet letterlijk herleidbaar.

## **2. Strategische en tijdelijke begrenzing en opening van het aantal betrokken partijen, inhoudelijke thema's en proces vergroot de kans op snellere overeenstemming en wordt mede bepaald door het ambitieniveau van de publiek-private samenwerking en gekozen ontwikkelstrategie**

Hierin betekent strategische begrenzing niet zo min mogelijk partijen, maar de juiste partijen om overeenstemming op hoofdlijnen te bereiken, waarbij voldoende ruimte wordt gelaten voor de in- en uittreding van nieuwe partijen. De ontwikkelstrategieën van Samenvoeging van Eigendom (Hyde Park) en Developing Apart Together (Merwede) leidde beide tot een integraal stedenbouwkundig plan, maar kende een groot verschil in ontwikkeltijd van initiatief t/m eerste bouwvergunning.

De grootschalige verwerving door één marktpartij in geval van Hyde Park BV gaf voldoende schaal voor een zelfstandige en integrale gebiedsontwikkeling. Hiermee kon de arena aan betrokken partij in eerste instantie beperkt worden tot de twee meest invloedrijke partijen, namelijk de gemeente en Hyde Park BV. In deze arena vonden veel, intensieve onderlinge interacties, zowel formeel als informeel, plaats. Deze afstemmingen gingen voornamelijk over het hoge ruimtelijke ambitieniveau van Hyde Park en in mindere mate over de vastlegging van duurzaamheidsvereisten. Overige stakeholders, zoals andere marktpartijen/eigenaren en omwonenden, werden pas in een later stadium geïnformeerd. Zo was er geen tot een beperkte onderlinge samenwerking tussen private initiatiefnemers en verschoof de participatie van co-creatie tijdens de gemeentelijke regie naar informeren tijdens de regie van de ontwikkelaar. Het is daarbij een kanttekening of deze procesvorm waarbij één ontwikkelde eigenaar een bepaalde marktmacht en monopolypositie bereikt vanuit het oogpunt van de maatschappij en andere stakeholders wenselijk is.

De aanpak met Developing Apart Together in het Eigenarencollectief zorgde bij Merwede dat overeenstemming moest worden bereikt met elf ontwikkelende partijen over zeven grondposities. Dit, samen met de hoge ambities voor gezond stedelijk leven, de principes van samen stad maken en de wisselende eigendomssituatie, leidde tot een langdurig proces van onderhandeling om tot overeenstemming te komen. Ook op deze schaal hielp de

strategische en tijdelijke begrenzing van het aantal betrokken partijen en inhoudelijke thema's, bijvoorbeeld door een processtructuur met verschillende overleggen. Deze structuur kende een directeurenoverleg (als stuurgroep), een Eigenarenoverleg (als projectteam) en inhoudelijke begrenzing via werkgroepen. Uiteindelijk werkte het om in kleiner comité te overleggen met de gemeente en één vertegenwoordiger van het eigenarencollectief die het vertrouwen had van alle partijen om overeenstemming op vastgelopen thema's te vinden. Deze tijdelijke begrenzingen dienden wel tijdig geopend te worden om andere partijen, zowel binnen het Eigenarencollectief als daarbuiten, mee te nemen in de besluitvorming. Een voorbeeld is de langere termijn waarin de raad de wensen en bedenkingen op de plannen en de SOK konden uiten.

Ondanks het betrekken van de verschillende partijen, zie je in beide casestudies omwonenden terugkomen die zich niet gehoord of betrokken voelen bij de gebiedsontwikkeling en zich tegen de hoge dichtheid van de plannen gaan verzetten. Uiteindelijk zijn bij de vaststelling van de plannen deze bezwaren fors teruggelopen, namelijk van 467 inspraakreacties op het VO naar 3 beroepen op het bestemmingsplan Merwede en slechts enkele tot geen zienswijzen op de uitgebreide WABO-procedures van Hyde Park. Dit laat zien dat plannen niet in beslotenheid gemaakt kunnen worden om tot voldoende draagvlak te komen.

### **3. Benut kansen (voor nieuwe bedrijfsmodellen) rond maatschappelijke transitie op gebiedsniveau**

Beide casestudies laten zien dat je met integrale hoogstedelijke gebiedstransformaties op gebiedsniveau kansen voor maatschappelijke transitieopgaven, zoals duurzame energie, mobiliteit, circulaire materialen, afvalverwerking, klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit, sociale inclusiviteit en gezondheid, kan benutten.

De stedelijke dynamiek biedt kansen voor een gezond stedelijk leven. Onze consumptieve levensstijl moet veranderen om de grenzen van de aarde te respecteren en tegelijkertijd invulling te geven aan de behoeften van mensen om gezond en gelukkig te kunnen zijn. Bij Merwede is dit een kernthema, maar ook in Hyde Park zijn voorbeelden zichtbaar van leefstijl op basis van gebruik in plaats van bezit.

Het woningaantal en de stedelijke dichtheid maken collectieve concepten met nieuwe bedrijfsmodellen mogelijk die ontwikkeling en exploitatie verbinden. Voorbeelden zijn de WKO-bedrijven (duurzame energie) en het Mobiliteitsbedrijf in Merwede. De installatie van het energieconcept kan (deels) worden bekostigd uit toekomstige exploitatie/servicebijdragen van gebouweigenaren/huurders met lagere bouwkosten tot gevolg. Duurzame mobiliteit, zoals wandelen, fietsen, OV en deelauto's in mobiliteitshubs, biedt potentie voor een lagere parkeernorm (minder bouwkosten), extra woningdichtheid (meer woningen) en autovrije openbare ruimtes (hogere gebruikskwaliteit). Het exploitatierisico kan daarbij worden gelegd bij een derde partij (zoals bij de WKO-exploitatie) of worden gedragen door het collectief van ontwikkelaars (zoals bij het Mobiliteitsbedrijf).

Thema's als klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit en gezondheid vragen ook om maatregelen in de openbare ruimte en verbindingen met het stedelijke netwerk, zoals de groenstructuur en het wandel- en fietsnetwerk. Dit vraagt weer op samenwerking op gebiedsniveau. Deze samenwerking kan ook plaatsvinden door kennisuitwisseling tussen ontwikkelende partijen in de gebiedstransformatie om de (gezamenlijke) duurzame ambities ook daadwerkelijk in de praktijk mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld in het MerwedeLAB gebeurd.

Op verschillende wijze kunnen daardoor door samenwerking op gebiedsniveau kansen voor duurzame transitie benut worden.

### **4. Intensiveer met de juiste timing en snelheid in verwerving en ontwikkeling**

Timing en snelheid in verwerving van grondposities is essentieel in relatie tot de (algemene) bekendheid van de ontwikkelpotentie van een locatie om grondspeculatie en waardeoprijvende effecten te beperken. In de ontwikkeling zijn intensieve interacties nodig om voortgang in het proces te krijgen/houden.

Zo verwierf Snippe Projecten/Hyde Park BV in een kort tijdsbestek bijna 50% van de ontwikkellocaties om dit later uit te breiden tot bijna 75%. Deze latere verwervingen werden tegen hogere prijzen gedaan en vonden na publicatie van de ontwikkelplannen plaats. Dit suggereert dat de potentiële ontwikkelwaarde in bij de eerste verwervingen niet of niet volledig ingerekend was in de koopprijs. Tegelijkertijd geeft dit aan dat er voldoende politiek draagvlak was getoond voor stedelijke verdichting en verkleuring naar woningbouw om te verleiden tot investeringen van marktpartijen zonder met harde ruimtelijke en programmatische kaders te komen. In geval van Merwede zijn de grote ontwikkellocaties in een tijdsbestek van enkele jaren meerdere keren verhandeld geweest, nadat de gemeente harde ambities had getoond over 10.000 woningen voor de Merwedekanaalzone in de RSU. Dit geeft aan dat overheden aandacht dienen te hebben voor de timing van publicatie van ontwikkelplannen om grondspeculatie te voorkomen, of eventueel instrumenten daartegen in te zetten en/of afspraken met eigenaren te maken.

Doordat Hyde Park deze ontwikkelsnelheid wist te behouden, lukte het om de eerste bouwblokken verkocht te hebben, voordat de onrust om de woningmarkt begon vanwege de (hypotheek)rentestijging. Bij Merwede heeft het enkele jaren geduurd om tot het afsprakenkader en bijbehorend bestemmingsplan te komen, waardoor de haalbaarheid van de plannen onder druk is komen te staan. Een gebiedstransformatie is altijd een langdurig proces, maar de momenten van economische meewind moeten daarbij wel benut worden.

Deze timing en intensieve interacties zie je ook terug in de onderlinge samenwerking. Beide casestudies hadden (twee)wekelijkse projectteams waartussen ook veelvuldige onderlinge afstemming plaatsvond in kleinere comités. Bij Merwede was vanwege de complexiteit in inhoud en aantal partijen behoefte aan langere afstemming en zorgde de Merwede 2-daagse, waarin het projectteam twee dagen op een externe locatie zat, voor een korte, intensieve periode zonder afleiding van buitenaf om zowel formeel als informeel de inhoudelijke afstemming te zoeken en de onderlinge relatie te versterken. Dit geeft aan dat intensiveren van het aantal en de wijze van interacties of formele en informele wijze bijdraagt aan versnelling van het proces om tot overeenstemming te komen.

##### **5. Borg voldoende flexibiliteit en beperk onderlinge afhankelijkheden**

Het is van belang om de afspraken te borgen en tegelijkertijd voldoende flexibiliteit in de planvorming beschikbaar te houden om wendbaar te zijn bij wijzigende (markt)omstandigheden, zoals de recente bouwkostenstijging en de dalende woningprijzen die de haalbaarheid van projecten onder druk zet.

De ruimtelijke kwaliteit van Hyde Park werd geborgd met sterke conceptuele uitgangspunten (bijv. de Hoofddorpse huizen en suncuts) en ontwerpprincipes in het Stedenbouwkundig Plan en Beeldkwaliteitsplan. Door geen gedetailleerd masterplan op te stellen werd flexibiliteit in de nadere uitwerking behouden en tijd en kosten bespaard in de uitwerking. De bewijslast van de ruimtelijke kwaliteit en haalbaarheid werd geleverd met simultane uitwerking van de eerste bouwblokken. De gemeenteraad kan afwijken van het stedenbouwkundig plan, bijvoorbeeld via kavelpaspoorten en met een overtuigende motivatie in tekst en beeld door de ontwerper van het bouwplan. Het Stedenbouwkundig Plan was beter uitvoerbaar geweest wanneer eigendomsgrenzen gerespecteerd waren bij het intekenen van de bouwblokken en wanneer de bouwblokken een minder grote omvang hadden. Hiermee hadden verplichte samenwerkingen tussen ontwikkelaars voorkomen kunnen worden en was een gefaseerde realisatie van de grote bouwblokken mogelijk in tijden van verminderde marktdruk.

Bij Merwede zijn de onderlinge afspraken in een omvangrijke SOK privaatrechtelijk en met specifieke bandbreedtes in het bestemmingsplan ook publiekrechtelijk geborgd. Er zijn ook vele onderlinge afhankelijkheden, bijvoorbeeld op de gebieden van parkeren, voorzieningen, onderlinge financiële afdrachten en ruilsdeals. Dit zorgt dat er maar beperkt bewegingsvrijheid is voor de marktpartijen om het bouwplan aan te passen naar een veranderende marktsituatie. Dit hoeft niet gelijk een lagere ambitie te betekenen, maar kan ook een andere (ruimtelijke/technische) invulling van de ambitie zijn. Het is daarom van belang om kritisch te zijn op wat je wel en wat je niet vastlegt en welke afwijkingprocessen daarvoor nodig zijn. Een privaatrechtelijke

afpraak is makkelijker te wijzigen dan een publiekrechtelijk bestemmingsplan. Het beginsel 'Samen wat moet, alleen wat kan' is daarbij belangrijk. Daarbij komt wel het thema van vertrouwen weer terug, want hoe borg je dat ontwikkelende partijen de beloofde ambities waarmaken.

#### 4.4 Conclusie

Deze conclusie geeft antwoord op welke ontwikkelstrategieën en sturingsinstrumenten in de praktijk hebben bijgedragen om effectief tot doelen en kaders voor integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie te komen.

Beide casussen kende een andere ontwikkelstrategie, namelijk Samenvoeging van Eigendom (Hyde Park) en Developing Apart Together (Merwede), en in beide casussen is tot overeenstemming over de doelen en kaders voor een integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie gekomen. Beide gebiedstransformaties kennen een hoogwaardig en integraal stedenbouwkundig plan. Bij Hyde Park is dit proces in zeer korte termijn doorlopen met slechts twee jaar tussen verwerving van de kantoorgebouwen en afgifte van de eerste omgevingsvergunning. Bij Merwede was meer tijd nodig voor een zorgvuldige en inhoudelijke afstemming in het Eigenarencollectief om de overeenstemming over uitgangspunten te verkrijgen, vanwege de complexe vraagstukken, de hoge ambities en veelheid van betrokken partijen.

In de praktijk worden de verschillende sturingsinstrumenten door zowel de publieke als de private partijen ingezet, waarbij een focus ligt op de zachte sturingsinstrumenten van verbinden en richting geven om in een iteratief proces met intensieve interacties overeenstemming te bereiken. In de zoektocht verschuift de inzet van het sturingsinstrumentarium naar een combinatie van zachte en harde sturingsinstrumenten. Gedurende dit proces wordt stevig onderhandeld tussen publieke en private partijen en private partijen onderling. Een eenzijdige focus op harde sturingsinstrumenten leidt tot een positionele onderhandeling over standpunten en bereikt geen overeenstemming vanwege de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Een simultane focus op de inhoudelijke en mens-/relatiegerichte aspecten is nodig in deze zoektocht/onderhandeling naar overeenstemming, waaronder aandacht voor vertrouwen, achterliggende belangen en de onderlinge relatie, type en aantal partijen aan tafel.

## 5 Gebiedstransformatie bij VORM

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de resultaten van de enquête en interviews bij VORM en beantwoordt daarbij de derde deelvraag:

*Welke lessen uit de praktijk over de ingezette ontwikkelstrategie en sturingsinstrumenten zijn toepasbaar voor gebieds- en projectontwikkelaar VORM om effectiever te sturen naar succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?*

Het hoofdstuk begint met een korte introductie van VORM en een omschrijving van de rolverdeling tussen concept- en projectontwikkeling bij de initiatieffase van projecten. Vervolgens is beoordeeld of de best passende managementrollen gedurende dit proces beschikbaar zijn op basis van de enquêteresultaten en is beoordeeld of de lessen uit de casestudies toepasbaar zijn voor VORM middels semigestructureerde interviews met regio- en ontwikkelmanagers die in de dagelijkse praktijk werken aan gebiedsontwikkeling.

### 5.1 Over VORM

VORM is een bouwende ontwikkelaar met een focus op woningen en mixed-use. Het familiebedrijf begon ruim honderd jaar geleden als Rotterdamse aannemer. In de laatste twee decennia zijn de activiteiten verbreed met expertises als ontwikkelen, transformeren, verduurzamen, renoveren en onderhoud. In 2021 heeft VORM ongeveer 2.750 woningen verkocht en een geconsolideerde omzet van ca. €500 miljoen behaald. De strategie en innovatie van VORM richt zich op vier klantwaarden: betaalbaar, leefbaar, duurzaam en slim. De verbreding van activiteiten stelt VORM in staat om maatschappelijke en strategische ambities te bereiken, klantwaarde te leveren en kosten en risico's beter spreiden.

Het gebiedsontwikkelingsproces bij VORM is verdeeld over twee bedrijfsonderdelen, namelijk concept- en projectontwikkeling. De conceptontwikkelaar is in de initiatieffase van projecten tevens verantwoordelijk voor de stichtingskostenopzet. Bij tenders is er een helder overdrachtsmoment, namelijk na tenderwinst. De ambities en kaders zijn doorgaans helder vanuit de tenderrandvoorwaarden, het schetsontwerp is gereed, het contract met de aanbestedende dienst is gereed om getekend te worden en de samenwerking met verschillende partijen gaat een nieuwe fase in. Dit model werkt goed, want met de hedendaagse hoge concurrentie en toenemende complexiteit zijn integrale, innovatieve en ambitieuze plannen nodig om kans te maken op de tenderwinst en die vragen volledige focus gedurende de korte doorlooptijd van de tender. Bij marktinitiatieven, bijvoorbeeld voor gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid, verschilt dit overdrachtsmoment per project, afhankelijk van capaciteit, complexiteit en projectstatus. De ervaring leert dat nieuwe projecten na verwerving relatief snel worden overgedragen aan projectontwikkeling, veelal voordat er overeenstemming over de doelen en kaders is bereikt met de gemeente en/of andere belanghebbenden. De overdracht vindt daarbij geleidelijk plaats gedurende een periode waarin de concept- en projectontwikkelaar gezamenlijk aan het project werken. Marktinitiatieven en met name gebiedsontwikkeling hebben een langere initiatieffase en een wisselende werkdruk in vergelijking tot tenders. Deze verdeling tussen concept- en projectontwikkeling werkt goed voor tenders, maar biedt ruimte voor verbetering bij gebiedsontwikkeling.



Afbeelding 25 – Betrokkenheid concept- en projectontwikkeling per fase (eigen werk).

## 5.2 Resultaten en analyse enquête managementrollen

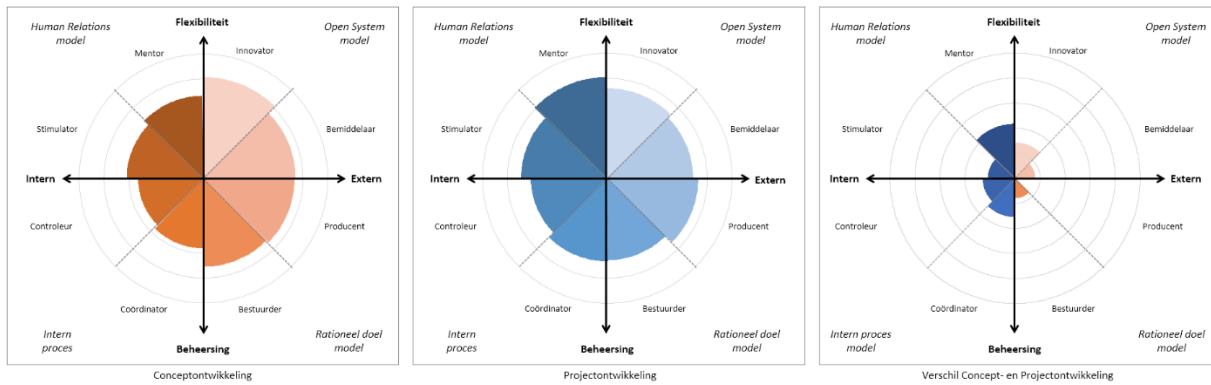
De enquête is gericht op het achterhalen van de aanwezige managementrollen bij de bedrijfsonderdelen concept- en projectontwikkeling van VORM en in hoeverre deze aansluiten bij de gevraagde kerncapaciteiten bij gebiedsontwikkeling. In het hoofdstuk onderzoeksmethoden staat opgenomen aan wie de enquête is verstrekt en de responsratio. Uit het theoretisch kader volgt dat de verwachte dominante managementrollen van een gebiedsontwikkelaar innovators en bemiddelaars zijn, namelijk met een hoog aanpassingsvermogen, onderhandelingsvaardigheden en gericht op creëren van (politiek) draagvlak. Voor de projectontwikkelaar worden de dominante rollen van coördinator en controleur in combinatie met de bestuurder, producent en bemiddelaar verwacht, namelijk taakgericht op het maximaliseren van productiviteit en winst, op projectbeheersing en risicoreductie en op presenteren naar en onderhandelen met andere partijen.

De resultaten zijn hieronder op drie manieren gepresenteerd (meer resultaten in bijlage 4):

1. De gemiddelde scores per managementrol per bedrijfsonderdeel (zie Afbeelding 26, linker beelden).
2. De verschillen tussen beide bedrijfsonderdelen per managementrol (zie Afbeelding 26, rechter beeld).
3. De mate waarin een managementrol tot de twee meest dominante managementrollen per persoon, de twee rollen met de hoogste score, behoort in relatie tot het aantal personen per bedrijfsonderdeel, waarbij onderscheid wordt gemaakt bij projectontwikkeling of iemand tot het leidinggevend team behoort (zie Afbeelding 27). De score is 100% wanneer iedereen van een bedrijfsonderdeel deze managementrol als één van de twee dominante rollen heeft en 0% wanneer niemand dat heeft.

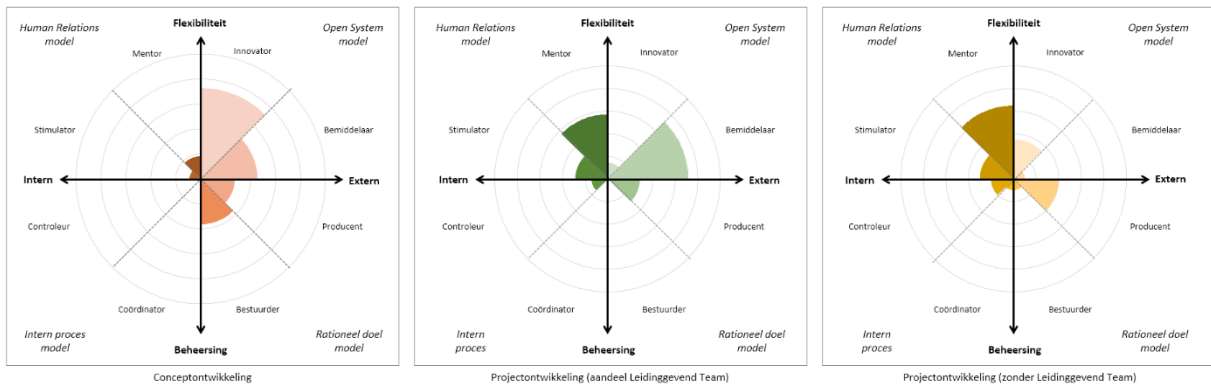
Uit de resultaten blijkt dat de conceptontwikkelaar gemiddeld de hoogste score behaalt op de rollen van innovator en bemiddelaar, gevolgd door de gemiddelde score op de rollen van producent en bestuurder (zie Afbeelding 26). De intern gerichte managementrollen scoren alle vier onder gemiddeld bij de conceptontwikkelaars. Dit beeld is versterkt in Afbeelding 27. Deze afbeelding toont ook een uitschieter voor de innovator, met als vaardigheden creatief denken en omgaan met verandering. De nadrukkelijke aanwezigheid van de innovator sluit beter aan bij de tenderwerkzaamheden van de conceptontwikkelaar dan bij gebiedsontwikkeling. Te krachtig pushen op innovatieve eigenschappen kan echter leiden tot opportunisme en onrealistische doelstellingen, wat een bekend aandachtspunt is bij tenderindieningen. De managementrol van de bemiddelaar (onderhandelen, draagvlak opbouwen en handhaven) is dominant bij het leidinggevend team van Projectontwikkeling (zie Afbeelding 27). Uit de resultaten voor de Projectontwikkelaars volgt een redelijk allround profiel voor de gemiddelde scores. Voor de projectontwikkelaars valt op dat de rol van innovator beperkt aanwezig is bij meest dominante managementrollen van de LT-leden en dat rol van bemiddelaar beperkt aanwezig is bij de projectontwikkelaars (niet zijnde LT-leden). De vergelijking van de gemiddelde scores van concept- en projectontwikkelaars toont een duidelijke scheiding op de intern/externe-as. Dit past bij het beeld van de werkzaamheden, waarbij de conceptontwikkelaar is gericht op acquisitie (externe focus) en de Projectontwikkelaar projecten moet waarmaken (externe en interne focus).



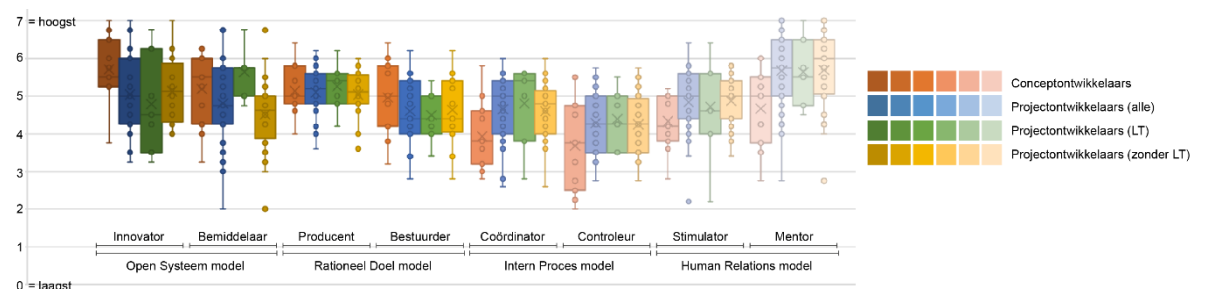


Afbeelding 26 – Links/midden: Gemiddelde score per managementrol per bedrijfs onderdeel

Rechts: Verschil in gemiddelde score per managementrol tussen concept- en projectontwikkeling uitvergroot met factor 3 (eigen werk).



Afbeelding 27 – Verhouding waarin de twee dominante managementrollen per persoon voorkomen per bedrijfs onderdeel (eigen werk).



Afbeelding 28 – Box-and-whiskerplot van alle respondenten (eigen werk).

Het gewenste profiel voor de gebiedsontwikkelaar is verspreid over de conceptontwikkelaars (als innovator) en het leiding gevend team bij ontwikkeling (als bemiddelaar). Afbeelding 28 laat goed zien dat nagenoeg alle conceptontwikkelaars ruim boven gemiddeld hebben gescoord op de rol van innovator en dat hetzelfde geldt voor de LT-ers bij ontwikkeling op bemiddelaar. De scores voor de conceptontwikkelaars tonen een brede spreiding op de rol van bemiddelaar en datzelfde geldt voor de LT-ers bij ontwikkeling op de rol van innovator. Voor de rol van producent en bestuurder zijn nagenoeg gelijkwaardige scores ingevuld.

Op basis van deze analyse betekent dit dat niet elke conceptontwikkelaar de vaardigheden heeft voor de initiatief fase van gebiedsontwikkeling, waar de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten richting geven en verbinden passen bij de rollen van innovator en bemiddelaar: Politiek handig, creatief, gericht op verandering. Daarentegen kan volgens deze analyse niet elke projectontwikkelaar evengoed omgaan met een continue veranderende omgeving (lage score op innovator). Er zijn enkele LT-ers die hoog scoren op innovator en bemiddelaar. Deze zijn in de praktijk verantwoordelijk voor de grote gebiedsontwikkelingen bij VORM. VORM heeft daarmee concept- en projectontwikkelaars in dienst met de vaardigheden als gebiedsontwikkelaar.

Dit pleit voor een proces waarin de conceptontwikkelaar, die over de juiste vaardigheden beschikt, start met het initiatief voor de gebiedstransformatie. Deze conceptontwikkelaar maakt, in samenwerking met andere stakeholders, het wenkend toekomstperspectief. Wanneer er voldoende draagvlak is voor deze gebiedsvisie en de grondpositie is verzekerd, neemt een LT-er van projectontwikkeling een actievere rol in het projectteam. Vroege betrokkenheid van de projectontwikkelaar draagt bij aan de consistentie in het interne projectteam, wat weer bijdraagt aan de bevordering van onderling vertrouwen tussen stakeholders. Gezamenlijk wordt toegewerkt naar afronding van de initiatieffase met bestuurlijk commitment vanuit gemeente en marktpartijen en borging van afspraken in de intentieovereenkomst. In de opvolgende haalbaarheidsfase verschuift de focus naar de zoektocht naar overeenstemming over de doelen en kaders voor de gebiedstransformatie. Vanaf deze fase zal projectontwikkeling een leidende rol nemen. De rol van conceptontwikkelaar blijft in de eerste periode om de richtinggevende visie te bewaken. Dit sluit aan bij Afbeelding 25, maar zet voor de overdracht van concept- naar projectontwikkeling het moment van bestuurlijk commitment centraal in plaats van de grondverwerving.

Een kritische reflectie hierbij is dat de resultaten op een algemene vragenlijst van Quinn (1988) zijn gebaseerd en dat het onbewezen is in hoeverre deze toepasbaar is op de praktijk van gebiedsontwikkeling. Daarom is bovenstaande denkrichting getoetst met semigestructureerde interviews met leidinggevendenden bij concept- en projectontwikkeling. In de verspreiding van de vragenlijst zijn enkel concept- en projectontwikkelaars meegenomen en niet de projectcontrollers en -administrators, vanwege de project aansturende rol van deze eerst genoemde functies. Dit verklaart mogelijk waarom de rol van controleur het laagst scoort in deze resultaten. Er is ook een groot verschil in de mate waarin mensen zichzelf beoordelen. Sommige junioren geven zichzelf hogere scores dan senioren. Daarom is ook gekeken naar het aantal keer dat een dominante managementrol voorkomt (Afbeelding 27), want corrigeert voor deze positieve zelfvooringenomenheid.

De enquêteresultaten sluiten grotendeels aan bij de verwachte verschillen met de resultaten van De Jong (2013), zoals benoemd in het theoretisch kader. De resultaten van de gemiddelde scores voor de managementrollen bij concept- en projectontwikkeling bij VORM tonen een hogere score op de producentenrol en een lagere score voor de stimulator- en bemiddelaarsrol dan de scores van de gemeentelijke procesmanagers in duurzame gebiedsontwikkeling uit De Jong (2013). Dit kan op verschillende manieren verklaard worden. Enerzijds doordat VORM als marktpartij meer gericht is op productie en zakelijk resultaat dan de gemeentelijke procesmanager (hogere score producent). Anderzijds vond het onderzoek van De Jong (2013) plaats in een andere tijdgeest, namelijk op het dieptepunt van de crisisperiode in 2013, terwijl dit onderzoek plaatsvindt op het omslagpunt van hoogtijjaren naar een mogelijk nieuwe crisis (2023). In die tijdgeest waren gemeentelijke procesmanagers bij organische gebiedsontwikkeling gericht op het stimuleren van marktpartijen tot investeren (hogere score stimulator). De afwijkende score op de bemiddelaarsrol kan verklaard worden doordat bij De Jong (2013) enkel senior procesmanagers zijn geënquêteerd, terwijl bij VORM alle concept- en projectontwikkelaars zijn meegenomen in het onderzoek. Senior functionarissen scoren hoger op de bemiddelaarsrol, zoals ook zichtbaar bij de het leidinggevend team van projectontwikkeling bij VORM. Al blijft de omvang van de steekproef in beide onderzoeken beperkt en kunnen hier geen statistisch harde uitspraken over gedaan worden. Het verschil dat hedendaagse marktpartijen als gebieds- en projectontwikkelaars zich sterker richten op resultaat en dat de gemeentelijke procesmanagers zich in 2013 sterker richten op stimuleren van partijen is aannemelijk.

Verbeterruimte tot gebiedsontwikkelaar voor concept- en projectontwikkeling kan ook herleid worden uit de enquêteresultaten. Afbeelding 29 vergelijkt de gewenste managementrollen met de resultaten van de conceptontwikkelaars en projectontwikkelaars uit het LT. Bij de conceptontwikkelaars is de meeste ontwikkelruimte zichtbaar in het HR-kwadrant linksboven, welk kwadrant gaat over effectief communiceren, inzicht verkrijgen in belangen van anderen, conflicten managen en teambuilding. Bij de projectontwikkelaars uit het LT is daarbij de meeste ontwikkelruimte in de bestuurdersrol, die gaat over effectief delegeren, visie hebben en organiseren. Gericht onderzoek is nodig om de daadwerkelijke ontwikkelvaardigheden te bepalen.



Afbeelding 29 - Verbeterruimte managementrollen gebiedsontwikkelaar (eigen werk combinatie Afbeelding 13 en Afbeelding 31)

### 5.3 Resultaten en analyse semigestructureerde interviews: Gebiedstransformatie bij VORM

Het thema van gebiedstransformatie bij VORM, de lessen uit de casestudies en de kwantitatieve verkenning van de managementrollen bij concept- en projectontwikkeling zijn met semigestructureerde interviews besproken met een vijftal leidinggevenden bij concept- en projectontwikkeling om de toepasbaarheid van de voorgaande resultaten voor VORM te verkennen. In een korte reflectie komen de belangrijkste bevindingen over de ontwikkelstrategieën, sturingsinstrumenten en managementrollen aan bod.

VORM heeft verschillende gebiedsontwikkelingen voor eigen rekening en risico tot realisatie gebracht, waaronder enkele binnenstedelijke gebiedstransformaties met versnipperd grondeigendom. De dominante ontwikkelstrategie hierbij was samenvoeging van eigendom door middel van een (volledig private) joint venture tussen ontwikkelaars. Voorafgaand aan de grondverwerving diende enige commitment van de gemeente gegeven te zijn over de verkleuring van het gebied, bijvoorbeeld in een gebieds- of structuurvisie. Het bedrijfsprofiel van VORM is op dit moment ingericht om vastgoedontwikkelingen kwalitatief hoogwaardig en snel tot realisatie te brengen en de beschikbare financiële middelen te spreiden over projecten. Een langjarige gebiedstransformatie met veel verschillende eigenaren om via DAT tot overeenstemming te komen of een €100M+ investering voor de verwerving van een integrale grondpositie behoort daarbij niet tot de focus, vanwege de lange termijn waarop een hoge mate van financiële en personele middelen in één project zitten. Dit past bij het beeld van Franzen et al. (2016) en Heurkens et al. (2020) dat weinig ontwikkelende partijen vroegtijdig het forse kapitaalbeslag willen en kunnen voorfinancieren en bij het beeld van Verheul et al. (2019) dat gebiedsontwikkelaars vaak de voorkeur aan samenwerking met enkele belangrijke en kapitaalkrachtige partijen boven een dynamisch, open netwerk. VORM past daarbij een regisserende rol bij middelgrote en kleine gebiedsontwikkelingen, waarbij het stakeholderveld en de complexiteit tot enige mate overzichtelijk is en waarbij het, eventueel met partner(s) het eigendom integraal kan verwerven.

Uit de interviews blijkt ook dat het succes van gebiedstransformaties te herleiden is naar de inzet van het sturingsinstrumentarium. Bij de succesvolle trajecten is extra aandacht besteed aan de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten van verbinden en richting geven. Dit door te werken vanuit een overtuigende en gedeelde visie en het leveren van een integraal ontwerp dat meerwaarde biedt aan de omgeving, waarmee een bijzondere plek ontstaat en waarbij de verschillende ruimtelijke aspecten elkaar aanvullen en er niet simpelweg voldaan wordt aan individuele regels. Een gebied waarop alle betrokken partijen gezamenlijk trots kunnen zijn. Dergelijke gedeelde visies kwamen alleen tot stand gedurende processen gericht op een samenwerkende relatie en vertrouwen. Hierbij kon VORM de gemeentelijke diensten daarnaast ontzorgen door de vereiste onderbouwingen en onderzoeken aan te leveren. Praktische elementen zijn hierin transparantie, waarmaken van afspraken, consistentie in het team van projectontwikkelaars, regelmatige afstemming, informele momenten met het kernteam van ambtenaren om te bouwen aan de samenwerkende relatie en het vertrouwen, oog voor de belangen van andere partijen, waaronder de politieke en ambtelijke organisatie, borgen van afspraken in fasedocumenten en het maken van een goede start met speelveldsessies voor

verwachtingsmanagement over ieders ambities en harde kaders/belangen. Dit vraagt tijd aan de voorkant van het proces, maar levert tijd later in het proces door snellere besluitvorming.

Aan de andere kant van de medaille verlopen enkele gebiedstransformaties, waaronder met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid, moeizaam bij VORM. De huidige economische situatie draagt daar niet aan bij. Uit de verschillende gesprekken blijkt dat in deze trajecten de achtergrond als aannemer naar boven komt door de inzet van harde sturingsinstrumenten gericht op controle en beheersing. De focus ligt dan op kostenreductie met slimme plattegronden en bouwsystemen en waardecreatie door een efficiëntere GO/BVO-verhouding, terwijl de eerdere ambities ter discussie staan. De beperkte inzet van zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten uit zich verder door, bijvoorbeeld, gebrekkige transparantie en meerdere personeelwisselingen, wat niet bijdraagt aan het vertrouwen, principieel onderhandelen in plaats van een zoektocht naar gedeelde belangen, waardoor onderhandelingen vastlopen en geloof in de maakbaarheid van de eigen plannen met beperkte inzet op draagvlak vanuit de politiek en omgeving, waardoor politieke processen onverwachte wendingen aan het project geven. Dit sluit aan bij het beeld van De Zeeuw (2018) dat partijen de neiging hebben om gebiedsontwikkeling aan te pakken als project en bij de ordezoekende benadering van Teisman (2005). Hoewel dit beperkt voorkomt, biedt dit ruimte voor verbetering.

De conclusies van de resultaten over de aanwezige managementrollen bij concept- en projectontwikkeling werden in de interviews herkend. VORM is een projectenorganisatie met een grote diversiteit aan projecten en dat levert een breed scala in de vaardigheden van individuen. Tenders en eigen initiatieven voor gebiedstransformaties vragen een andere inzet van personele capaciteit, waarbij de creatieve geest van conceptontwikkeling gedurende de initiatieffase van gebiedstransformaties benut moet worden, maar tevens gewaakt moet worden voor optimisme over de haalbaarheid en risico's. Door projectontwikkeling vroegtijdig mee te nemen in het proces, kan je met elkaar tijdig kansen en problemen signaleren. Dit pleit ook voor een intensievere samenwerking tussen concept- en projectontwikkeling bij complexe gebiedstransformaties.

## 5.4 Conclusie

Verschillende ontwikkelstrategieën en sturingsinstrumenten staan VORM ter beschikking voor integrale gebiedstransformaties met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Gebiedstransformaties kennen verschillende gradaties van complexiteit en de gebiedstransformaties met grootschalig kapitaalbeslag voor een integrale verwerving of langjarige personele inzet om tot overeenstemming tussen vele eigenaren te komen over de kaders als uiterste. Het is echter de vraag in hoeverre deze ontwikkelstrategieën passen bij het bedrijfsprofiel van VORM. Er dient zicht te zijn op een herontwikkeling binnen afzienbare termijn. Hier gaat het hoofdstuk met de management aanbevelingen voor VORM verder op in.

Geconcludeerd kan worden dat VORM concept- en projectontwikkelaars heeft met potentieel de geschikte (management)vaardigheden om tot op zekere hoogte als gebiedsontwikkelaar op te treden. Gedurende dit proces dient het team van VORM alert te zijn of het voldoende aandacht geeft aan de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten om voldoende (maatschappelijk, politiek en ambtelijk) draagvlak te verkrijgen en borgen. Daarvoor is een nauwe samenwerking met het ambtelijk team van de gemeente noodzakelijk, waarin de regierol op verschillende wijze ingevuld kan worden. In deze fase bestaat het kritieke pad uit draagvlak verkrijgen in het stakeholderveld en niet uit ontwerptimalisatie. Hiervoor moet de meerwaarde van de gebiedsontwikkeling op een breder gebied zichtbaar zijn voor de betrokken partijen en geborgd blijven, maar tegelijkertijd het eigen belang gewaarborgd blijven.

## 6 Conclusie

Dit hoofdstuk beantwoordt de hoofdvraag. Hiervoor zijn twee casestudies met bureauonderzoek en semigestructureerde interviews en een bedrijfsbeoordeling met een enquête en semigestructureerde interviews gebruikt als onderzoeksmethoden. Het antwoord is opgebouwd uit de uitkomsten van het theoretisch kader, de casestudies en de bedrijfsanalyse en eindigt met beperkingen en opties voor vervolgonderzoek.

*Hoe kunnen private gebiedsontwikkelaars bij verschillende ontwikkelstrategieën effectief sturen naar succesvolle gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid?*

Het korte antwoord is door bij de start van de gebiedstransformatie de nadruk te leggen op zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten als verbinden en richting geven in een proces waarin tijdig de verschillende actoren betrokken worden. Deze benadering vraagt om gebiedsontwikkelaars als netwerkmanagers met verbindend vermogen, aanpassingsvermogen en omgevingsbewustzijn en die tevens over inhoudelijke kennis beschikken. De beantwoording wordt gesteund door de antwoorden op de deelvragen, die achtereenvolgens focussen op de theorie, de praktijk en de toepasbaarheid bij VORM.

De eerste deelvraag richtte zich op het theoretisch kader. Hieruit volgt dat ontwikkelstrategieën in de omgang met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid samenvoeging van eigendom en Developing Apart Together (DAT) zijn. Het eerste vindt plaats middels integrale grondverwerving door een marktpartij en bij het tweede bepalen de verschillende grondeigenaren en de gemeente samen de kaders waarin partijen individueel de projecten realiseren, waarbij de afspraken contractueel worden vastgelegd. Gebiedsontwikkelaars hebben de beschikking over zachte (mensgerichte en complexiteit-erkennende) en harde (inhoudelijke en ordezoekende) instrumenten, waaronder richting gevende, verbindende, regulerende en stimulerende instrumenten. Dit komt voort uit de benadering van gebiedsontwikkeling als een complex, adaptief, samengesteld en open systeem. Het proces bestaat uit meerdere rondes van zoektochten en systeemsprongen, waarbij de zoektocht naar overeenstemming over de doelen en kaders voor de gebiedstransformatie plaatsvindt op de grens van orde en chaos. De zoektocht vinden binnen een ronde plaats, waarin de afhankelijke actoren tot overeenstemming streven te komen. De rondes zijn iteratief en in de dynamiek tussen de partijen ontwikkelt zich de besluitvorming. De zoektocht bestaat uit een combinatie van een toevallige samenkomst van stromen (politiek, markt, beleid en dergelijke) en actieve sturing door actoren naar een gemeenschappelijk beeld (planconcept, eigendom en dergelijke). Het helpt om de complexiteit van het systeem te erkennen en de nadruk te leggen op interacties en verbinding met de verschillende partijen door de achterliggende belangen van partijen echt te begrijpen en te zoeken naar wederzijds voordeel. De focus ligt daarmee in eerste instantie op de zachte sturingsinstrumenten gericht op verbinden en visievormen gedurende een iteratief proces. Pas wanneer alle belanghebbende partijen hun eigen belang voldoende (willen) herkennen in het richtinggevende verhaal, de overeengekomen doelen en kaders, ontstaat een doorwaadbare plaats en is het tijd om dit gedeelde belang vast te leggen in publiek rechtelijke instrumenten en/of contracten (orde aanbrengen). Op dat moment maakt het proces een systeemsprong en start, indien nodig en gewenst, een nieuwe ronde, waarbij in- en uittreden van partijen mogelijk is.

De tweede deelvraag ging over de lessen uit de praktijk. In beide casussen is tot overeenstemming over de doelen en kaders voor een integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie gekomen, ondanks de inzet van een andere ontwikkelstrategie, namelijk Samenvoeging van Eigendom (Hyde Park) en Developing Apart Together (Merwede). Beide gebiedstransformaties kennen een hoogwaardig en integraal stedenbouwkundig plan. Bij Hyde Park is dit proces in zeer korte termijn doorlopen met slechts twee jaar tussen verwerving van de kantoorgebouwen en afgifte van de eerste omgevingsvergunning. Bij Merwede was meer tijd nodig voor een zorgvuldige en inhoudelijke afstemming in het Eigenarencollectief om de overeenstemming over uitgangspunten te verkrijgen, vanwege de complexe vraagstukken, de hoge ambities en veelheid van betrokken partijen. In de

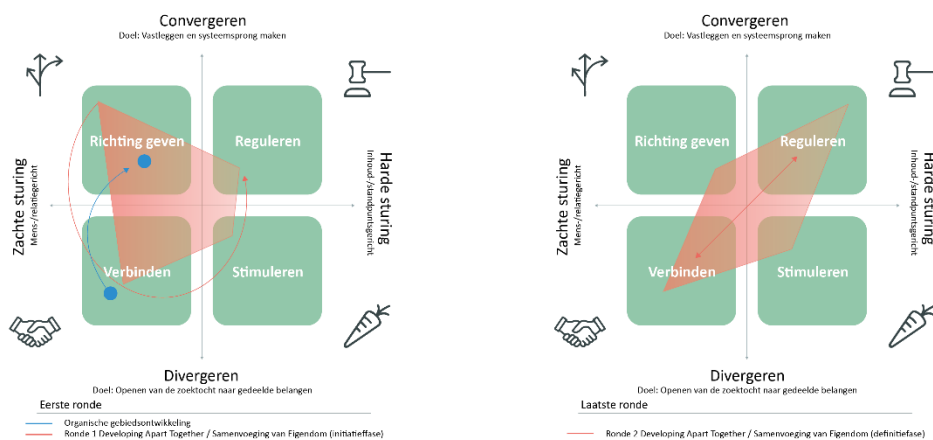
praktijk worden de verschillende sturingsinstrumenten door zowel de publieke als de private partijen ingezet, waarbij de focus in eerste instantie ligt op de zachte sturingsinstrumenten van verbinden en richting geven. In beide processen gaf de gemeente eerst richting aan dat de bedrijventerreinen mochten verkleuren naar een hoogstedelijke stadsbuurt, voordat de uiteindelijke gebieds-/projectontwikkelaars in beeld kwamen. Deze richting is vervolgens in samenwerking tussen partijen in een iteratief proces met meerdere ronden bestaande uit intensieve interacties uitgewerkt. Waar deze zoektocht begint met een verleidend toekomstperspectief en het opbouwen van onderlinge samenwerking en vertrouwen, transformeert dit tot een zoektocht/onderhandeling waarin de verschillende sturingsinstrumenten simultaan in toegepast worden, maar de nadruk ligt op het menselijke verbinden en inhoudelijke reguleren. In deze onderhandelingen kan het vertrouwen ook tot een dieptepunt kan dalen. Uiteindelijk blijft het mensenwerk en gaat het om de kwaliteit en de frequentie van onderlinge interacties om een samenwerkende relatie en vertrouwen op te bouwen tussen partijen. Dat kan op formele en informele wijze. Dit vraagt voldoende capaciteit en de juiste expertise bij elk van de partijen. Een verhoging van de kwaliteit en frequentie, gecombineerd met een bereidheid om achterliggende belangen te begrijpen en gemeenschappelijke doelen te zoeken boven puur positioneel onderhandelen, faciliteert een snellere zoektocht naar overeenstemming. Een evenwicht hiertussen is fragiel, want teveel democratie en participatie vertraagt en levert mogelijk een compromis waar niemand tevreden mee is, en te weinig participatie remt mogelijk het draagvlak. Dit betekent onder andere geven en nemen, zonder het eigenbelang te vergeten en het komen met verbeterde inzichten bij nieuwe interactiemomenten. Door het aantal partijen in het proces strategisch te begrenzen kan in dit kleinere comité sneller tot overeenstemming worden gekomen. Hierbij moet het proces tijdig geopend worden voor andere stakeholders, om te voorkomen dat het politieke en externe draagvlak verzwakt. Een wisseling van personen aan tafel kan daarbij tevens voor een nieuwe dynamiek zorgen, mits vertrouwen en expertise aanwezig is. In de strategische begrenzing van de inhoud moeten kruisverbanden tussen de verschillende thema's georganiseerd worden om het integrale totaalbeeld te bewaken. Wanneer overeenstemming is bereikt dient gelet te worden op de timing en inhoud van de vaststelling van richtinggevende publieke documentatie om grondspeculatie te beperken en tevens voldoende flexibiliteit in de overeengekomen afspraken geborgd worden om heronderhandeling te voorkomen bij gewijzigde omstandigheden. Het is niet mogelijk om in beide casestudies de individuele acties van actoren te ontwarren, dan wel een eenduidige conclusie te trekken, omdat beide casestudies dusdanig verschillen en hun eigen complexiteit kennen.

De derde deelvraag ging over de toepasbaarheid van de geleerde lessen uit de praktijk voor VORM. Uit de enquête en interviews bij VORM blijkt de ervaring met gebiedsontwikkeling bij VORM. VORM heeft ook de geschikte mensen voor gebiedsontwikkeling. De mate van succes verschilt echter per project. De projecten die beter lopen, hebben vanaf het initiatief een sterkere focus van het projectteam op de zachte sturingsinstrumenten, namelijk het bouwen aan vertrouwen en het hebben van een overtuigende richtinggevende visie. De achtergrond van VORM als projectontwikkelaar en aannemer zorgt voor een neiging naar de benadering vanuit projectmanagement, waarin orde in de complexiteit wordt gezocht middels afbakening en vereenvoudiging van de opgave, centrale en gecontroleerde aansturing en vermindering van het aantal actoren in een overzichtelijke structuur. Deze aanpak doet geen recht aan de dynamiek en samengestelde complexiteit van gebiedstransformatie. VORM kan zich verbeteren in het erkennen van de complexiteit van gebiedstransformatie in de projectteams en deze teams zich vanaf de initiatieffase laten richten op het creëren van (politiek) draagvlak met een focus op de inzet van de zachte sturingsinstrumenten, zonder het eigen belang daarbij ondergeschikt te maken (zie aanbevelingen).

Vanuit deze inzichten volgt het antwoord op de hoofdvraag dat beide ontwikkelstrategieën kunnen leiden tot overeenstemming over de doelen en kaders voor integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie en dat de sturingsinstrumenten van richting geven, verbinden, reguleren en stimuleren ook inzetbaar door marktpartijen in de zoektocht naar overeenstemming over de doelen en kaders voor integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Het is daarbij van belang om in de initiatieffase de focus te leggen op de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten van richting geven en verbinden. Deze focus verschuift richting de harde sturingsinstrumenten (onderhandeling) naarmate de

concretisering van kaders plaatsvindt. Hiervoor zijn de inzichten vanuit onderhandelingsvaardigheden relevant. Dit vraagt om gebiedsontwikkelaars met netwerk- en onderhandelingsvaardigheden, aanpassingsvermogen, omgevingsbewustzijn en inhoudelijke kennis.

Het conceptueel model verwachtte dat gestart werd met verbinden van partijen, terwijl in beide casestudies is begonnen met een richtinggevende visie. De naamgeving van openen en vastleggen (gebaseerd op verandermanagement) op de verticale as van het conceptueel model dekte daarmee niet de lading. Het conceptueel model is daarmee in Afbeelding 30 aangepast met divergeren en convergeren op de verticale as, gebaseerd op de doelstellingen van de sturingsinstrumenten. Bij divergeren verken je de mogelijkheden (verbinden) of maak je zaken mogelijk (stimuleren) en bij convergeren maak je keuzes, dan wel in de richtinggevende visie als door bepaalde zaken te reguleren. Uiteindelijk om de gemeenschappelijke doelen te vinden en vast te leggen.



Afbeelding 30 – Inzet van het sturingsinstrumentarium per ronde (eigen werk).

Dit onderzoek biedt daarmee inzichten om binnenstedelijke gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid effectiever aan te pakken door de wijze waarop de verschillende sturingsinstrumenten passend ingezet kunnen worden om overeenstemming over de doelen en kaders van de gebiedstransformatie te bereiken.

Het onderzoek heeft ook beperkingen. Het conceptueel model uit de literatuurstudie is tot stand gekomen vanuit een beperkte hoeveelheid peer-reviewed artikelen en met name vanuit master- en PhD-scripties en vakliteratuur. Meer wetenschappelijke publicaties over dit onderwerp zijn gewenst. De mate van inzet van de sturingsinstrumenten in het conceptueel is ook niet meetbaar gemaakt, waardoor deze afbeeldingen een bepaalde mate van subjectiviteit kennen. De resultaten uit de twee casestudies zijn ook niet representatief voor alle gebiedsontwikkelingen en verschillen dusdanig in complexiteit en aanpak dat er geen eenduidig antwoord te geven is over de meest effectieve aanpak. Deze twee casestudies suggereren een snellere doorlooptijd bij een ontwikkelstrategie met samenvoeging van eigendom dan bij Developing Apart Together. Er is nader onderzoek nodig om dit verband te bevestigen. In een casestudie werd opgemerkt dat locaties mogelijk te duur waren ingekocht door opportunisme bij marktpartijen. Vervolgonderzoek naar de mate van concreetheid in een richtinggevend document om investeringen door marktpartijen te stimuleren en tegelijkertijd grondspeculatie te beperken is relevant voor gemeenten. Dit onderzoek focuste op de publiek-private samenwerking en met de nieuwe omgevingswet wordt participatie steeds belangrijker. Een vervolgonderzoek naar de mogelijke inzet van dit sturingsinstrumentarium voor participatie is daarbij ook relevant.

## 7 Management aanbevelingen voor VORM

Het strategisch organisatieadvies biedt VORM inzicht welke ontwikkelstrategieën en sturingsinstrumenten VORM als gebiedsontwikkelaar kan inzetten om effectief te sturen naar succesvolle binnenstedelijke gebiedstransformatie met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Het advies begint met een overweging of het bedrijfsprofiel van VORM aansluit bij deze opgave en behandelt vervolgens passende ontwikkelstrategieën en sturingsinstrumenten voor VORM.

### 7.1 Gebiedstransformatie past bij VORM

Binnenstedelijke gebiedstransformatie draagt bij aan de gezonde en duurzame stad en dat sluit aan bij de missie van VORM om voor iedereen een betaalbare en unieke woning in een leefbare wijk te ontwikkelen en bouwen. De klantwaarden leefbaar en duurzaam zijn ook beter te realiseren middels integrale gebiedsontwikkeling. Bovendien biedt gebiedsontwikkeling VORM kansen voor langdurige productie en versterkte relaties met overheidsinstanties dankzij de aan gebiedsontwikkeling gekoppelde langjarige samenwerkingen.

Het profiel van VORM is ingericht om vastgoedontwikkelingen kwalitatief hoogwaardig en snel tot realisatie te brengen. Indien VORM zich meer wil richten op gebiedsontwikkeling, dan zal een sterkere focus op de zachte (mensgerichte en complexiteiterkende) sturingsinstrumenten nodig zijn. Het grillige proces van gebiedsontwikkeling laat zich lastig plannen en vraagt daarom op enige wendbaarheid in wanneer de projecten in productie komen. Uit de enquête en interviews blijkt dat VORM geschikte gebiedsontwikkelaars in dienst heeft.

### 7.2 Meerdere ontwikkelstrategieën geschikt in de omgang met versnipperd grondeigendom

De ontwikkelstrategieën Samenvoeging van Eigendom en Developing Apart Together kunnen beide ingezet worden om tot overeenstemming te komen doelen en kaders voor integrale gebiedstransformatie bij versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid. Deze strategieën leveren ook meerwaarde die moeilijk mogelijk is met individuele plotontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling, zoals integrale gebiedskwaliteit, procesafstemming en schaalgrootte voor nieuwe verdienmodellen. In alle gevallen is de samenwerking met de gemeente cruciaal, waarbij vooraf de juiste verwachting moet zijn over de rolinvulling van beide partijen, bijvoorbeeld over de regie, coördinatie en wijze van faciliteren door partijen.

De ontwikkelstrategie ‘Samenvoeging van Eigendom’ kan versnelling bieden door invloed van de verwervende partij en minder afstemming tussen (ontwikkende) eigenaren. Goede timing en onderhandeling zijn nodig om locaties voor een goede prijs te verwerven. Deze strategie vraagt een hoog investeringskapitaal en levert een beperkte risicospreiding. Deze strategie is voor VORM interessant in kleine vorm of door het eigendom van partijen in te brengen in een gezamenlijke entiteit, mits vertrouwen en gelijkgestemde belangen aanwezig zijn.

De ontwikkelstrategie ‘Developing Apart Together’ is een geschikt alternatief vanwege de lagere kapitaalbehoefte. Deze strategie is niet geadviseerd bij meer dan 4 á 6 partijen, omdat dit een intensieve en langdurige procedure vraagt om tot overeenstemming te komen, zowel tussen de marktpartijen onderling als met de gemeente. Nadelen zijn beperkte sturingsmogelijkheden door afhankelijkheid van andere eigenaren en omvangrijke overleggen vanwege het hoge aantal partijen. Het principe ‘samen wat moet, alleen wat kan’ en voldoende flexibiliteit in de gestelde kaders helpt om wendbaar te zijn bij veranderingen. Zorg ook voor een overleg- en organisatiestructuur die personele capaciteit optimaal benut.

### 7.3 Focus op de zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten in voorfase gebiedstransformatie

VORM heeft meerdere succesvolle binnenstedelijke gebiedstransformaties in ontwikkeling en opgeleverd. In de complexe gebiedstransformaties met versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid waar nog



overeenstemming over de kaders moest worden bereikt, wordt aanbevolen om projectteams meer focus op zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten te laten leggen in de voorfase van gebiedstransformatie.

Deze zachte (mensgerichte) sturingsinstrumenten zijn verbinden en richting geven. Verbinden gaat om het opbouwen van vertrouwen en een samenwerkende realisatie, het mobiliseren van voldoende capaciteit en expertise en het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak. Bij richting geven gaat het om de totstandkoming van een gezamenlijke en inspirerende visie op de gebiedstransformatie, waar belanghebbenden hun eigen belang voldoende in herkennen, zodat iedereen dit verhaal kan overnemen. Zorg daarbij voor een goede balans tussen samenwerking en eigenbelang. Een strategisch stedenbouwkundig ontwerper kan fungeren als mediator. Het theoretisch kader en de casestudies omschrijven een slimme inzet van deze instrumenten.

De focus op deze veelal ongrijpbare zachte aspecten is tijdsintensief en resulteert niet direct in tastbare resultaten. Het is een valkuil om in deze fase te richten op de haalbaarheidsstudies voor zichtbare resultaten. Voordat overeenstemming over (stedenbouwkundige en programmatische) kaders is bereikt, is het niet effectief om technische zaken uit te werken. De achtergrond van VORM als bouwende ontwikkelaar en de focus van VORM op sneller, duurzamer en betaalbare woningen zorgt voor de neiging om op deze technisch-inhoudelijke aspecten te richten om zichtbare resultaten te tonen. Het kritieke tijdspad in deze periode komt voort uit het stakeholderveld, waarbij het effectiever is om van een hoger abstractieniveau gericht op elkaars belangen naar details te gaan om tot overeenstemming te komen. Dit geldt ook voor afdelingen binnen de partijen, waarbij sectorale benaderingen vermeden moeten worden door het zoeken van kruisverbanden, veelvuldige afstemming en via centrale regie met voldoende mandaat. Er is geen vast recept dat werkt. Per project zal VORM moeten overwegen of het een regierol moet nemen om belangen te verbinden, afhankelijk van de inhoudelijke en procesmatige complexiteit en de geambieerde rol van andere partijen, zoals de gemeente.

#### **7.4 Concept- en projectontwikkelaars met juiste profiel (van managementrollen) zijn aanwezig**

Gebiedstransformatie vraagt om gebiedsontwikkelaars als netwerkmanagers met verbindend vermogen, aanpassingsvermogen en omgevingsbewustzijn en die tevens over inhoudelijke kennis beschikken. VORM heeft deze gebiedsontwikkelaars in huis. Versterking met gebiedsontwikkelaars die uitblinken in de zachte (mensgerichte) sturingsaspecten heeft als risico dat deze mensen over te weinig (bouwkundige) materiekennis beschikken en niet passen in het bedrijfskarakter van resultaatgerichte bouwende ontwikkelaar.

VORM is een projectenbedrijf, wat betekent dat succes aankomt op kwaliteit van de projectteams. Gebiedstransformatie vereist bredere vaardigheden dan projectontwikkeling en niet iedereen binnen de organisatie bezit deze. De creatieve en mensgerichte conceptontwikkelaars kunnen een grotere rol nemen als verbinder en bij het vormen van een gezamenlijke, overtuigende visie. Uit de enquête blijkt dat niet alle conceptontwikkelaars de vaardigheden hebben die horen bij de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. Bij acquisities voor marktinitiatieven ligt de nadruk nu op haalbaarheid en dealmaking en wordt de aanwezige creativiteit vaak niet benut, in tegenstelling tot bij tenders. Een gedragen gebiedsvisie opstellen kost weliswaar tijd in de eerste procesfasen, maar versnelt latere besluitvormingsprocessen. Vroege betrokkenheid van de projectontwikkelaar is essentieel voor consistentie en om onderling vertrouwen tussen stakeholders te bevorderen, waarbij geadviseerd wordt om deze rond het sluiten van de intentieovereenkomst, waarin de gedeelde visie en procesafspraken voor het vervolg zijn vastgelegd, te betrekken. Ontwikkelaars zijn gebaat bij een realistisch en haalbaar plan, waarin een stabiele voortgang binnen een gecontroleerd ontwikkelproces mogelijk is. Deze ordezoekende wens past niet in de complexiteit erkennende benadering voor gebiedsontwikkeling waarbij de nadruk op interacties, verbinding en aanpassingsvermogen ligt. De conceptontwikkelaar blijft daarom aan tafel om de focus te houden op het gemeenschappelijke belang, interacties en verbinding en een te grote focus op haalbaarheid en interne belangen te voorkomen. Met deze interne samenwerking en benutting van elkaars kwaliteiten kan VORM de kansen van binnenstedelijke gebiedstransformatie voor de realisatie van maatschappelijke en bedrijfsmatige doelen eerder verwezenlijken.

## 8 Literatuurlijst

### 8.1 Literatuur

- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N., & Munjoma, T. (2001). Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A*, 33(3), 453–477.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property. *Planning Theory and Practice*, 11(2), 187–207.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*. London: Routledge.
- Allen, K. (2019). *Radical Simplicity: How simplicity transformed a loss-making mega brand into a world-class performer*. London: Ebury Press.
- Apol, E. (2015). *Faciliterend gemeentelijk grondbeleid in de Nederlandse binnenstedelijke gebiedsontwikkelingspraktijk* [Master thesis]. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bazerman, M. H., & Moore, D. A. (2017). *Judgement in Managerial Decision Making* (8ste dr.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons Inc.
- Bekkering, T., & Walter, J. (2011). *Management van processen*. Houten: Het Spectrum.
- Bennis, W., & Nanus, B. (2003). *Leaders. Strategies for Taking Charge* (2nd edition). New York: HarperCollins Publishers.
- Blake, R., & Moulton, J. (1964). *The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence*. Houston, TX: Gulf Publishing Company.
- Bregman, A. G., Karens, J. J., Buitelaar, E., & De Zeeuw, F. (2018). *Gebiedsontwikkeling in de nieuwe werkelijkheid* (1ste dr.). Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Bryman, A., Clark, T., Foster, L., & Sloan, L. (2021). *Social Research Methods* (6th edition). Oxford: Oxford University Press.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N., & Tennekes, J. (2012). *Vormgeven aan de Spontane Stad. Belemmeringen en Kansen Voor Organische Stedelijke Herontwikkeling*. Den Haag, Amsterdam.
- Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam & Den Haag: Nai Uitgevers & Ruimtelijk Planbureau.
- Cameron, K. S., Quinn, R. E., DeGraff, J., & Thakor, A. V. (2022). *Competing Values Leadership* (3rd edition). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Chao-Duivis, M. A. B., Koning, A. Z. R., & Ubink, A. M. (2013). *A Practical Guide to Dutch Building Contracts* (3rd edition). 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.
- Collins, J. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap... and Others Don't*. New York, NY: HarperCollins Publishers Inc.
- Covey, S. R. (1989). *The 7 Habits of Highly Effective People*. New York: Free Press.
- Daamen, T. (2010). *Strategy as Force. Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The Case of Rotterdam City Ports*. Amsterdam: IOS Press.
- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B., & Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam & Den Haag: NAI Uitgevers, Ruimtelijk Planbureau.
- De Jong, J. (2013). *Kunstig leiding geven in duurzame gebiedsontwikkeling* [MSRE scriptie]. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- De Klerk, L., & Van der Wouden, R. (2021). *Ruimtelijke Ordening*. Rotterdam: Nai010 Uitgevers.
- De Wit, H. (2006). *Draagvlak, fundament van stedelijke gebiedsontwikkeling* [MCD Thesis]. Rotterdam: Master City Developer.
- De Zeeuw, F. (2007). *De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Technische Universiteit Delft.

- De Zeeuw, F. (2015). *Actief grondbeleid houdt betekenis*. Grondzaken in de Praktijk. Geraadpleegd 6 april 2023, via Verkregen op 25 februari 2023, via <https://frisodezeeuw.nl/publicaties/2015/Actief%20grondbeleid%20houdt%20betekenis.pdf>
- De Zeeuw, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*. Delft: TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Delft: Eburon.
- Faerman, S. R., & Quinn, R. E. (1987). Bridging Management Practice and Theory. *Public Administration Review*, 47(3), 311–319.
- Fayol, H. (1949). *General and Industrial Administration*. New York: Pitman.
- Fischer, F. (2003). Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice. In M. Hajer & H. Wagenaar (Red.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. (pp. 209–227). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (2011). *Getting to Yes. Negotiating an Agreement Without Giving In* (3rd edition). New York: Penguin Books.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2011). *The Great Reset*. New York: Harper.
- Fogteloo, M., & Bakker, R. (2021). *De ruimte van Riek. Bouwend aan Nederland*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Franzen, A., Hobma, F., De Jonge, H., & Wigmans, G. (2011). *Management of Urban Development Processes in the Netherlands: Governance, Design, Feasibility*. Amsterdam: Techne Press.
- Franzen, A., Ten Have, F., Uitzetter, D., & De Zeeuw, F. (2016). *Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling*. Delft.
- Groenenboom, N. (2018). *Organiseren vermogen ontrafeld: Omgaan met de dynamische relaties in gebiedsontwikkeling* [MCD thesis]. Rotterdam: Master City Developer.
- Groot Jebbink, S. (2012). *Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie* [MCD Thesis]. Rotterdam: Master City Developer.
- Hajer, M., Pelzer, P., Van den Hurk, M., Ten Dam, C., & Buitelaar, E. (2020). *Neighbourhoods for the future – A plea for a Social and Ecological Urbanism*. Amsterdam: Trancity-Valiz.
- Hakvoort, L., & Majoor, S. (2010). Integraal management in gebiedsontwikkeling. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 91(6), 56–59.
- Hamerslag, T. (2018). *Faciliteren vóór investeren. Onderzoek naar de voorwaarden van een toekomstbestendig ontwikkelperspectief als kader bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling* [MSRE Thesis]. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK* [Doctoral Thesis]. Delft: TU Delft.
- Heurkens, E. (2017). *Gebiedsontwikkeling Dictaat (Reader BK6MA3)*. Delft: TU Delft.
- Heurkens, E. (2018). Sustainable Urban Redevelopment in the Netherlands. In S. Wilkinson, T. Dixon, N. Miller, & S. Sayce (Red.), *Handbook for Sustainable Real Estate* (pp. 355–367). London: Routledge.
- Heurkens, E., Adams, D., & Hobma, F. (2015). Planners as market actors: The role of local planning authorities in the UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review*, 86(6), 625–650.
- Heurkens, E., & Hobma, F. (2014). Private Sector-led Urban Development Projects: Comparative Insights from Planning Practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice & Research*, 29(4), 350–369.
- Heurkens, E., Hobma, F. A. M., Verheul, W. J., & Daamen, T. A. (2020). *Financiering van gebiedstransformatie: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Delft: Platform31.
- Hinterleitner, J., Van der Linden, H., & Daamen, T. (2023). *Ontwerpen in Gebiedsontwikkeling. Ontwerpend onderzoek als strategisch instrument*. Delft: Technische Universiteit Delft, Leerstoel Gebiedsontwikkeling & Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling.
- Hobma, F., Heurkens, E., & Van Der Wal, H. (2019). *Versnipperd grondeigendom, Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?* Delft.

- Huizenga, E. (2020). *Strategy Meets Behaviour: New design principles to innovate*. Maastricht.
- Hunt, J. G., Hosking, D. M., Schriesheim, C. A., & Stewart, R. (1984). New Perspectives on Leadership and Management. In J. G. Hunt, D. M. Hosking, C. A. Schriesheim, & R. Stewart (Red.), *Leaders and Managers: International Perspectives on Managerial Behavior and Leadership* (pp. 1–9). New York: Pergamon Press.
- Kersten, R. A. E. M., Schroots, S. M. F., Amerika, H., & Bregman, A. G. (2019). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden* (1ste dr.). Den Haag: Bouwend Nederland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, NEPROM, VNG.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2de dr.). New York: HarperCollins College Publishers.
- Klijn, E. H. (2022). Democratische legitimiteit in de netwerk samenleving. In J. Goossens, J. De Poorter, G. Van der Schyff, T. Geldof, & C. Van Oirsouw (Red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving: Bundel n.a.v. Staatsrechtconferentie 2022* (pp. 201–232). Tilburg: Tilburg University.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. New York: Routledge.
- Kumar, R. (2005). *Research Methodology: A Step-by-Step Guide for Beginners* (2nd edition). London: Sage.
- Kumar, R. (2014). *Research Methodology: A Step-by-Step Guide for Beginners* (4th edition). London: Sage.
- Lafley, A., Martin, R. L., & Riel, J. (2014). *Playing to Win - How strategy really works*. New York, NY: Harvard Business Publishing.
- Langelaan, T. (2016). *De faciliterende overheid? Een verschil in Interpretatie* [MCD Thesis]. Rotterdam: Master City Developer.
- Lewin, K. (1951). *Field theory in social science: selected theoretical papers*. New York: Harper Collins Publishers.
- McGregor, D. M. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Book.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2003). *Best practices ontwikkelingsplanologie*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van LNV, Ministerie van VenW, & Ministerie van EZ. (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling*. Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: Free Press.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257–272.
- Peek, G. J. (2015). *Veranderstad: Stedelijke gebiedsontwikkeling in transitie*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Peek, G. J. (2022). *De complexe opgave van Gebiedsontwikkeling (college 8 september 2022 aan de Master of Real Estate)*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Peek, G. J., & Gehner, E. (2018). *Handboek Projectontwikkeling*. Rotterdam: O10Uitgevers.
- Quinn, R. E. (1984). Applying the Competing Values Approach to Leadership: Toward an Integrative Framework. In J. G. Hunt, D. M. Hosking, C. A. Schriesheim, & R. Stewart (Red.), *Leaders and Managers: International Perspectives on Managerial Behavior and Leadership*. (pp. 10–27). New York: Pergamon Press.
- Quinn, R. E. (1988). *Beyond Rational Management: mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Quinn, R. E., Faerman, S. R., Thompson, M. P., McGrath, M. R., & St. Clair, L. (2015). *Becoming a Master Manager: A Competing Values Approach* (6th edition). New York: Wiley.
- Robson, C. (2011). *Real World Research. A Resource for Users of Social Research Methods in Applied Settings* (3rd edition). Chichester, UK: John Wiley and Sons Ltd.
- Sinek, S. (2011). *Start with Why: How great leaders inspire everyone to take action*. London: Penguin Books.
- Spaink, E. (2017). *Gebiedsontwikkeling: Op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering* [Doctoral thesis]. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Spit, T. (2004). Grondbeleid en ontwikkelingsplanologie. *PropertyNL Research Quarterly, maart*, 41–46.
- Stuive, R. (2014). *Basisboek Procesmanagement*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Brothers.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Teisman, G. R. (2001). Perspectieven op beleidsprocessen. Over fasen-, stromen- en rondenmodellen. In T. Abma & R. In 't Veld (Red.), *Handboek beleidswetenschap. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.
- Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Valk, M. (2016). 'Vertrouwen, vertrouwen, vertrouwen!' *Onderzoek naar de passendheid van succesfactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling* [MRE thesis]. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Van Buuren, A. (2006). *Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van den Berg, L., Braun, E., & Van der Meer, J. (1996). *Metropolitan Organising Capacity. Experiences with Organising Major Project in European Cities*. Ashgate/Aldershot: Euricur.
- Van Duinen, L., Rijken, B., & Buitelaar, E. (2016). *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*. Den Haag.
- Van Hasselt, B. (2020). *De rol van de gebiedsmanager. Een onderzoek naar het geven van sturing binnen gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom* [MCD Thesis]. Rotterdam: Master City Developer.
- Van Hoek-Gerritsen, S. (2018). *Schrijfgids voor economen: Scripties, papers en rapporten in business, finance en management*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van Randeraat, G. (2006). *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling* [MCD Thesis]. Rotterdam: Master City Developer.
- Van Randeraat, G., Versteijlen, L., & De Veen, J. (2022). *Versnellen voorfase gebiedsontwikkelingen: hoe dan?* Amsterdam.
- Van Randeraat, G., & Willems, S. (2021). Private gebiedsontwikkeling. Een vloek of een zegen? *Ruimte + Wonen*, 102(3), 24–33.
- Verbruggen, J. (2019). *Het effect van gemeentelijk beleid en gemeentelijke instrumenten op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling* [Master thesis]. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Verheul, W. J., & Daamen, T. (2014). Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 68–88.
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag.
- Vilkinas, T., & Cartan, G. (2006). The integrated competing values framework: Its spatial configuration. *Journal of Management Development*, 25(6), 505–521.
- Watertorenberaad. (2014). *Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl. Hoe kan de Nota Grondbeleid afgestemd worden op de nieuwe realiteit?* Rotterdam.
- Wolting, B. (2006). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

## 8.2 Interviews

Voor dit onderzoek hebben de volgende interviews plaatsgevonden:

- Aafke Kaspers (Gemeente Haarlemmermeer) op 29 augustus 2023 t.b.v. Hyde Park
- Emilie Koch (MVRDV) op 18 juli 2023 t.b.v. Hyde Park
- Eva Hekkenberg (VORM) op 20 september 2023 t.b.v. Gebiedstransformatie bij VORM
- Geert Fleuren (AM) op 22 augustus 2023 t.b.v. Merwede
- Jeroen van Lier (VORM) op 25 augustus 2023 t.b.v. Gebiedstransformatie bij VORM
- Lars van Engelen (Snippe) op 8 augustus 2023 t.b.v. Hyde Park
- Marco Teuns (BPD) op 21 augustus 2023 t.b.v. Hyde Park en Merwede
- Martijn Stemerding (Janssen de Jong Projectontwikkeling) op 23 augustus 2023 t.b.v. Merwede
- Niek Smook (VORM) op 24 augustus 2023 t.b.v. Gebiedstransformatie bij VORM
- Olivier Sobels (MVRDV) op 18 juli 2023 t.b.v. Hyde Park
- Sander Breider (Rochdale) op 13 juli 2023 t.b.v. Hyde Park
- Sander van der Wolf (VORM) op 24 augustus 2023 t.b.v. Gebiedstransformatie bij VORM
- Xander van Beers (VORM) op 24 augustus 2023 t.b.v. Gebiedstransformatie bij VORM

### 8.3 Gepubliceerde gemeentelijke stukken Hyde Park

- Gemeente Haarlemmermeer (2013, mei 14). *Deelstructuurvisie Hoofddorp 2023 (Raadsvoorstel 2013.0028472)*.
- Gemeente Haarlemmermeer (2016, mei 10). *Inrichtingsplan en Ontwikkelstrategie Hoofddorp-Centraal (Raadsvoorstel 2016.0020521) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*.
- Gemeente Haarlemmermeer (2017, juni 21). *Beantwoording schriftelijke vragen van de fractie van de Partij van de Arbeid over sociale woningbouw in Hyde Park en Haarlemmermeer (kenmerk 2017.0037282)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2017, juli 11). *Uitgangspunten binnenstedelijke nieuwbouw en transformatie (kenmerk 2017.0035508)*.
- Gemeente Haarlemmermeer (2017, juli 18). *M.e.r.-beoordeling woningbouw Beukenhorst West te Hoofddorp (Raadsvoorstel 2017.0036770) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*.
- Gemeente Haarlemmermeer (2017, juli 18). *Kredietaanvraag en concept ruimtelijke uitgangspunten Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2017.0037191) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*.
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, juni 12). *Aanwijzen van projectgebied Beukenhorst-West als categorie van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is op grond van artikel 6.5, derde lid, Besluit omgevingsrecht (Raadsvoorstel 2018.0034959) inclusief bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, juni 19). *Beukenhorst-West/Hyde Park: Kader voor de transformatie naar een gemengd stedelijk gebied (Raadsvoorstel 2018.0035003) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, oktober 9). *Ontwerpverklaring van geen bedenkingen voor de bouw van 257 gestapelde woningen en enkele commerciële voorzieningen ter plaatse van Marsstraat 1-15, 17- 27, 29-35 in Hoofddorp, Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2018.0064905) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, oktober 9). *Ontwerpverklaring van geen bedenkingen voor de bouw van 404 gestapelde woningen en enkele commerciële voorzieningen ter plaatse van Planetenweg 115 in Hoofddorp, Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2018.0064900) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, oktober 9). *Nadere detaillering Randvoorwaarden akoestiek ontwikkeling woningbouw Beukenhorst-West / Hyde Park (Raadsvoorstel 2018.0065363) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, oktober 30). *Vaststelling Beeldkwaliteitsplan 'Hyde Park', Beukenhorst-West in Hoofddorp (Raadsvoorstel 2018.0068506) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, november 6). *Kredietaanvraag in het kader van anterieure overeenkomst Hyde Park (Raadsvoorstel 2018.0071975) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, november 14). *Beantwoording informatieve vragen over de transformatie van Beukenhorst-West naar aanleiding van de raadsessie d.d. 1 november 2018 (kenmerk X.2018.11869)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2018, december 6). *Beantwoording informatieve vragen over de transformatie van Beukenhorst-West naar aanleiding van de raadsessie dd. 29 november 2018.*
- Gemeente Haarlemmermeer (2019, mei 14). *Verklaring van geen bedenkingen voor de bouw van 257 gestapelde woningen en enkele commerciële voorzieningen ter plaatse van Marsstraat 1-15, 17- 27, 29-35 in Hoofddorp, Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2019.0026022) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2019, mei 14). *Verklaring van geen bedenkingen voor de bouw van 406 gestapelde woningen en enkele commerciële voorzieningen ter plaatse van Planetenweg 115 in Hoofddorp, Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2019.0026035) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2019, mei 14). *Beleidskenmerken projectgebied Beukenhorst-West in Hoofddorp (Raadsvoorstel 2019.0026683) inclusief oplegnotitie*
- Gemeente Haarlemmermeer (2019, september 10). *Ontwerpverklaring van geen bedenkingen voor de bouw van gestapelde woningen en voorzieningen aan de Jupiterstraat 2 tot en met 60 in Hoofddorp, Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2019.0051589) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2020, februari 25). *Verklaring van geen bedenkingen voor de bouw van gestapelde woningen en voorzieningen aan de Jupiterstraat 2 tot en met 60 in Hoofddorp, Hyde Park (Raadsvoorstel 2020.0000435) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2020, april 14). *Stadspark Hoofddorp, areaalwijziging beheer en kredietaanvraag (Raadsvoorstel 2020.0000884) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*
- Gemeente Haarlemmermeer (2020, december 15). *Bekrachtiging geheimhouding intentieovereenkomst MSolutions Planetenweg Hyde Park (Raadsvoorstel 2020.0003268)*

Gemeente Haarlemmermeer (2020, december 15). *Vorbereidingskrediet Intentieovereenkomst MSolutions Planetenweg Hyde Park (Raadsvoorstel 2020.0003267) inclusief oplegnotitie*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, januari 19). *Aanpassing stedenbouwkundig plan en vaststellen kavelpaspoort kavels 11,12, 17 en 2 Hyde Park (Raadsvoorstel 2021.0000041) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, mei 18). *Bekrachtiging geheimhouding intentieovereenkomst Gronden Royal Properties Park, Planetenweg Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2021.0001056)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, mei 18). *Vorbereidingskrediet intentieovereenkomst Gronden Royal Properties Park, Planetenweg Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2021.0001057) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, augustus 31). *Verdichtingsplan Stationsgebied Hoofddorp (Raadsvoorstel 2021.0001986) inclusief bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, november 16). *Bekrachtiging geheimhouding Aanvullende overeenkomst gronden Hyde Park Hoofddorp B.V. Beukenhorst-West (Raadsvoorstel 2021.0002612)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, november 16). *Aanvullende Overeenkomst gronden Hyde Park Hoofddorp B.V. Beukenhorst-West (Nota van B&W 2021.0002611)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, november 16). *Aanpassing stedenbouwkundig plan Hyde Park (verkaveling centrumblok) (Raadsvoorstel 2021.0002609) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, december 14). *Autoriseren budgetten Hyde Park Hoofddorp (Raadsvoorstel 2021.0003013)*

Gemeente Haarlemmermeer (2021, december 29). *Kennisgeving anterieure overeenkomst herontwikkeling Hyde Park te Hoofddorp (kenmerk gmb-2021-481526)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, maart 15). *Vaststellen ontwerpbestemmingsplan Hoofddorp Hyde Park 27 (Nota van B&W 2022.0000524) inclusief bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, maart 15). *Vaststellen ontwerpbestemmingsplan Hoofddorp Hyde Park 3-4 (Nota van B&W 2022.0000533) inclusief bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, mei 10). *Vestiging voorkeursrecht in het gebied 'Stationskwartier' te Hoofddorp (Raadsvoorstel 2022.0000870) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, mei 24). *Bekrachtiging geheimhouding anterieure overeenkomst Van Herk (Raadsvoorstel 2022.0001075)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, mei 24). *Budgetaanvraag en aangaan anterieure overeenkomst Van Herk, Hyde Park te Hoofddorp (Raadsvoorstel 2022.0001030) inclusief oplegnotitie*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, juli 5). *Vaststelling bestemmingsplan Hoofddorp Hyde Park 27 (Raadsvoorstel 2022.0001480) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, juli 5). *Vaststelling bestemmingsplan Hoofddorp Hyde Park 3-4 (Raadsvoorstel 2022.0001487) inclusief oplegnotitie en bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, juli 12). *Kavelpaspoort kavels 22, 27, 6 Hyde Park in Hoofddorp (Nota van B&W 2022.0001432) inclusief bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, september 8). *Beantwoording technische vragen van de fractie van de Partij van de Arbeid over sociale woningbouw Hyde Park (kenmerk X.2022.06049) inclusief bijlage(n)*

Gemeente Haarlemmermeer (2022, november 22). *Stationsgebied Hoofddorp: Stationskwartier: positief beginselbesluit Neptunusstraat 15-37 te Hoofddorp (perceel kadastraal bekend AL 891) (Nota van B&W 2022.0002366)*

Gemeente Haarlemmermeer (2023, april 11). *Spoorzone Hoofddorp: Actualisatie Afwegingskader Wet voorkeursrecht gemeenten (registratienummer 7563572)*

Melle, van (2019, juni 6). *Bijdrage inspreker Van Melle Beukenhorst-West*

PvdA (2017, juni 20). *SV PvdA over sociale woningen Hyde Park.*



## 8.4 Gepubliceerde (gemeentelijke) stukken Merwede

Eigenarencollectief Merwede (2017, oktober). *Schetsontwerp Stedenbouwkundig Plan Merwede*

Eigenarencollectief Merwede (2020, januari 9). *Voorlopig Ontwerp Stedenbouwkundig Plan Merwede*

Eigenarencollectief Merwede (2020, januari 9). *Beeldkwaliteitsplan Merwede*

Gemeente Utrecht (2005). *Visie Merwedekanaalzone*.

Gemeente Utrecht (2005). *Structuurvisie Utrecht 2015-2030*

Gemeente Utrecht (2011, mei). *Samenvatting Dynamisch Stedelijk Masterplan (conceptversie mei 2011)*

Gemeente Utrecht (2011, juni 28). *Dynamisch Stedelijk Masterplan (Raadsvoorstel 11.057075)*

Gemeente Utrecht (2012, juni 21). *NOTA Nieuwe Ruimtelijke Strategie voor Utrecht*

Gemeente Utrecht (2013, mei 13). *Stand van zaken Dynamisch Stedelijk Masterplan (Commissiebrief 13.022690)*

Gemeente Utrecht (2015, oktober 13). *Ruimtelijke Strategie Utrecht (Commissiebrief 15.510576)*

Gemeente Utrecht (2016, maart 24). *Ruimtelijke Strategie Utrecht 2016 (Commissiebrief 16.502587)*

Gemeente Utrecht (2016, maart 24). *Concept- Ruimtelijke Strategie 2016: Utrecht kiest voor gezonde groei!*

Gemeente Utrecht (2016, april 26). *Antwoorden door het college op Schriftelijke vragen over Maak Meer Merwede Mogelijk (SV 2016 nr 57)*

Gemeente Utrecht (2016, december 5). *Structuurvisie en milieueffectrapportage Merwedekanaalzone (Raadsbrief 16.508839)*

Gemeente Utrecht (2016, december 8). *Ruimtelijke Strategie 2016: Utrecht kiest voor gezonde groei!*

Gemeente Utrecht (2017, februari 24). *Aanpak en planning MER- en Omgevingsvisie Merwedekanaalzone (Raadsbrief 17.950578)*

Gemeente Utrecht (2017, mei 26). *Voortgang Merwedekanaalzone deelgebied 5 (Raadsbrief 445305 / 1705171130-RD)*

Gemeente Utrecht (2018, januari 24). *Milieueffectrapportage en Ruimtelijke Agenda Merwedekanaalzone (Raadsbrief 4875012/171024/MK)*

Gemeente Utrecht (2018, februari 8). *Omgevingsvisie 'Ruimtelijke Agenda voor de toekomst van de Merwedekanaalzone' en bijbehorende milieueffectrapportage (MER) (Raadsvoorstel 4875012 / 171024 / MK) inclusief bijlage(n)*

1. *Bijlage: 1. Omgevingsvisie Ruimtelijke Agenda Merwedekanaalzone*
2. *Bijlage: 2. Milieueffectrapportage (MER) Merwedekanaalzone, deel A*
3. *Bijlage: 3. Milieueffectrapportage (MER) Merwedekanaalzone, deel B*
4. *Bijlage: 4. Oplegnotitie milieueffectrapportage (MER) Merwedekanaalzone*
5. *Bijlage: 5. Advies commissie MER*
6. *Bijlage: 6. Reactienota Omgevingsvisie Merwedekanaalzone incl. bijlagen*
7. *Bijlage: 7a. Totaal anonieme\_Zienswijzen Omgevingsvisie en MER per brief*
8. *Bijlage: 7b. Totaal anonieme zienswijzen Omgevingsvisie MER\_per mail*

Gemeente Utrecht (2018, februari 8). *Omgevingsvisie 'Ruimtelijke Agenda voor de toekomst van de Merwedekanaalzone' en bijbehorende milieueffectrapportage (MER) (Raadsbesluit 4875012 / 171024 / MK)*

Gemeente Utrecht (2018, maart 12). *Ontwikkeling Merwedekanaalzone (Brief aan Eigenarencollectief 4875012/180226/MK)*

Gemeente Utrecht (2018, maart 13). *Reactie op 'Schetsontwerp Stedenbouwkundig Plan "Merwede" (deelgebied 5) (Raadsbrief 4875012/180226/1512/MK)*

Gemeente Utrecht (2018, maart 20). *Buurtgesprekken Merwedekanaalzone (Raadsbrief 4875012/180316-SB)*

Gemeente Utrecht (2018, september 28). *Aankoop Greystar van locatie in Merwedekanaalzone (Raadsbrief 5670039)*

Gemeente Utrecht (2019, september 18). *Voortgang planvorming Merwedekanaalzone (Raadsbrief 4875012)*

Gemeente Utrecht (2020, januari 9). *Omgevingsvisie en Voorlopig Ontwerp Stedenbouwkundig Plan Merwede (Raadsbrief 7103312/7104105) met bijlagen:*

1. *Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 'uitwerking van de ruimtelijke agenda'*
2. *Bijlage 1.1 Overzicht van de participatie (Gemeente Utrecht, december 2019)*
3. *Bijlage 1.2 Nulmeting Rivierenwijk, Transwijk (Gemeente Utrecht, september 2019)*
4. *Bijlage 1.3 Mobiliteit Merwedekanaalzone (Goudappel Coffeng, oktober 2018)*
5. *Bijlage 1.4 Variantenstudie loop- en fietsbruggen Merwedekanaalzone (Goudappel Coffeng, december 2019)*
6. *Aanvulling PlanMER MWKZ*
7. *Voorlopig Ontwerp Stedenbouwkundig Plan Merwede*

8. Beeldkwaliteitsplan

~~9. GEHEIM Termsheet Merwede~~

~~10. GEHEIM bijlage 7 bij Termsheet Afsprakenkader sociale woningbouwprogramma Merwede~~

Gemeente Utrecht (2020, juli 6). *Voortgang ontwikkeling Merwedekanaalzone (Raadsbrief 7747967)*

Gemeente Utrecht (2020, september 10). *Aankoop woonarken Merwedepantsoen 35 en 79 (Raadsbrief 6092384/RB)*

Gemeente Utrecht (2020, september 10). *Toekenning bijdrage Woningbouwimpuls voor Merwedekanaalzone (Raadsbrief 7666060/20200910)*

Gemeente Utrecht (2020, december). *Overzicht van de participatie*

Gemeente Utrecht (2021, maart 10). *Toelichting besluitvorming Merwedekanaalzone (Raadsbrief 7103312).*

Gemeente Utrecht (2021, april 26). *Samenvatting Samenwerkingsovereenkomst Merwede, nav raadsinformatiebijeenkomst 1 april 2021 (Raadsbrief 7103312/20210426) inclusief bijlage*

Gemeente Utrecht (2021, juli 1). *Beantwoording wensen en bedenkingen voorhangprocedures Merwedekanaalzone (Raadsbrief 7104105/010721) inclusief bijlage*

Gemeente Utrecht (2021, oktober 7). *Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2; Aanvulling PlanMER; Nieuwe wandel- en fietsbruggen (Raadsvoorstel 7103312) met bijlagen:*

1. Omgevingsvisie deel 2 'Uitwerking van de Ruimtelijke Agenda'
2. Bijlage 1.1 bij de Omgevingsvisie deel 2: Overzicht van de participatie
3. Bijlage 1.2 bij de Omgevingsvisie deel 2: Nul-meting 2020 Leefbaarheid in Rivierenwijk/Transwijk/Dichterswijk
4. Bijlage 1.3 bij de Omgevingsvisie deel 2: Mobiliteit Merwedekanaalzone
5. Bijlage 1.4 bij de Omgevingsvisie deel 2: Variantenstudie loop- en fietsbruggen Merwedekanaalzone
6. Bijlage 1.5 bij de Omgevingsvisie deel 2: Actualisatie cijfers en reactie op inspraak Variantenstudie loop- en fietsbruggen Merwedekanaalzone
7. Bijlage 1.6 bij de Omgevingsvisie deel 2: Vervangende locatie woonboten Merwedekanaalzone – locatieonderzoek
8. Bijlage 1.7 bij de Omgevingsvisie deel 2: Verkeersonderzoek Merwedekanaalzone – Analyses verkeersmodel
9. Aanvulling op de Plan-milieueffectrapportage
10. Financieel kader (geheim)
11. Notitie 'Uitgebreide context plannen Merwedekanaalzone'
12. Reactienota Omgevingsvisie deel 2 en Voorlopig Ontwerp Stedenbouwkundig Plan MWKZ
13. Buurtaanpak Rivierenwijk en Transwijk
14. Buurtagenda Dichterswijk
15. Aanpak monitoring Merwedekanaalzone
16. Schematisch overzicht besluitvormingstraject Merwedekanaalzone

Gemeente Utrecht (2021, oktober 7). *Omgevingsvisie Merwedekanaalzone deel 2 uitwerking van de Ruimtelijke Agenda (Raadsbesluit 7103312)*

Gemeente Utrecht (2021, oktober 7). *Stedenbouwkundig Plan Merwede en samenhangende besluiten (Raadsvoorstel 7104105)*

1. Stedenbouwkundig Plan Merwede
2. Beeldkwaliteitsplan Merwede
- ~~3. Financieel kader MWKZ (geheim)~~
- ~~4. Toelichting grondexploitatie OPG + Busstalling terrein (geheim)~~
- ~~5. Afwegingskader verbonden partijen WKO, met toelichting op afwegingskader WKO (geheim) en memo businesscase Merwede WKO (geheim)~~
- ~~6. Afwegingskader verbonden partijen Mobiliteitsbedrijf Merwede, met toelichting op afwegingskader mobiliteitsbedrijf (geheim) en memo businesscase mobiliteitsbedrijf Merwede (geheim)~~
7. Samenwerkingsovereenkomst Merwede met bijlagen
8. Inrichtingsplan Openbare Ruimte, plantoelichting
9. Inrichtingsplan Openbare Ruimte, plankaart
- ~~10. Notitie Rechtsmatigheidstoets Samenwerkingsovereenkomst Merwede (geheim)~~
- ~~11. Collegereactie op Rechtsmatigheidstoets Samenwerkingsovereenkomst Merwede (geheim)~~

Gemeente Utrecht (2021, oktober 7). *Stedenbouwkundig Plan Merwede (Raadsbesluit 7104105)*

Gemeente Utrecht (2021, oktober 7). *Parkeerregime Merwede deelgebied 5 en omgeving (Raadsvoorstel 8209381) met bijlagen:*

1. Onderzoek Goudappel Coffeng: Parkeerregulering in de omgeving van de Merwedekanaalzone;
2. Figuur: Loop isochronen Merwedekanaalzone, deelgebied 5 inclusief nieuwe bruggen;
3. Figuur: Gebieden Invoeren betaald parkeren omgeving Merwede (DG5);
4. Figuur: Eindbeeld parkeerregime Merwede en omgeving

Gemeente Utrecht (2021, oktober 7). *Invoering betaald parkeren omgeving Merwedekanaalzone (Raadsbesluit 8209381)*

Gemeente Utrecht (2021, oktober 20). *Vervolg planvorming Merwedekanaalzone deelgebied 4 en 5 en uitnodiging technische sessie (Raadsbrief 9231693)*

Gemeente Utrecht (2021, november 22). *Aangaan van door het addendum gewijzigde Samenwerkingsovereenkomst Merwede (Raadsbrief 9460674) inclusief bijlage*

Gemeente Utrecht (2021, december 23). *Burgerinitiatief 'Geef Utrechters méér invloed' (Raadsvoorstel 9545218) inclusief bijlagen*

Gemeente Utrecht (2022, februari 24). *Vaststelling Crisis- en herstelwet (Chw) bestemmingsplan Merwedekanaalzone, deelgebied 5, Europalaan fase 1 (Raadsvoorstel 9573309) met bijlagen:*

1. Bestemmingsplan Toelichting, bijlagen, regels, bijlagen van de regels, en verbeelding
2. Vaststellingsrapport Chw bestemmingsplan Merwedekanaalzone, deelgebied 5 Europalaan, fase 1
3. Kaart delegatiebesluit
4. Studie BuRa Delegatiebesluit
5. ~~GEHEIM Nader toelichting op het raadsvoorstel Vaststelling Crisis- en herstelwet (Chw) bestemmingsplan~~
6. Merwedekanaalzone, deelgebied 5, Europalaan fase 1' Presentatie van de technische toelichting op 16 november 2021

Gemeente Utrecht (2022, februari 24). *Vaststelling Crisis- en herstelwet (Chw) bestemmingsplan Merwedekanaalzone, deelgebied 5, Europalaan fase 1 (Raadsbesluit 9573309)*

Gemeente Utrecht (2022, april 19). *Mede-oprichting WKO Merwede BV (Raadsbrief 9956343) inclusief bijlagen*

Gemeente Utrecht (2022, april 25). *Merwede fase 1. Startdocument Regeling Risicovolle Projecten*

Gemeente Utrecht (2022, augustus 1). *Voortgangsrapportage Merwede fase 1.*

Gemeente Utrecht (2023, januari 24). *Mede-oprichten Mobiliteitsbedrijf Merwede BV (Raadsbrief 10581659) inclusief bijlagen*

Gemeente Utrecht (2023, april 14). *Merwede fase 1. Voortgangsrapportage 2. September 2022 – 1 maart 2023 (versie 1.0)*

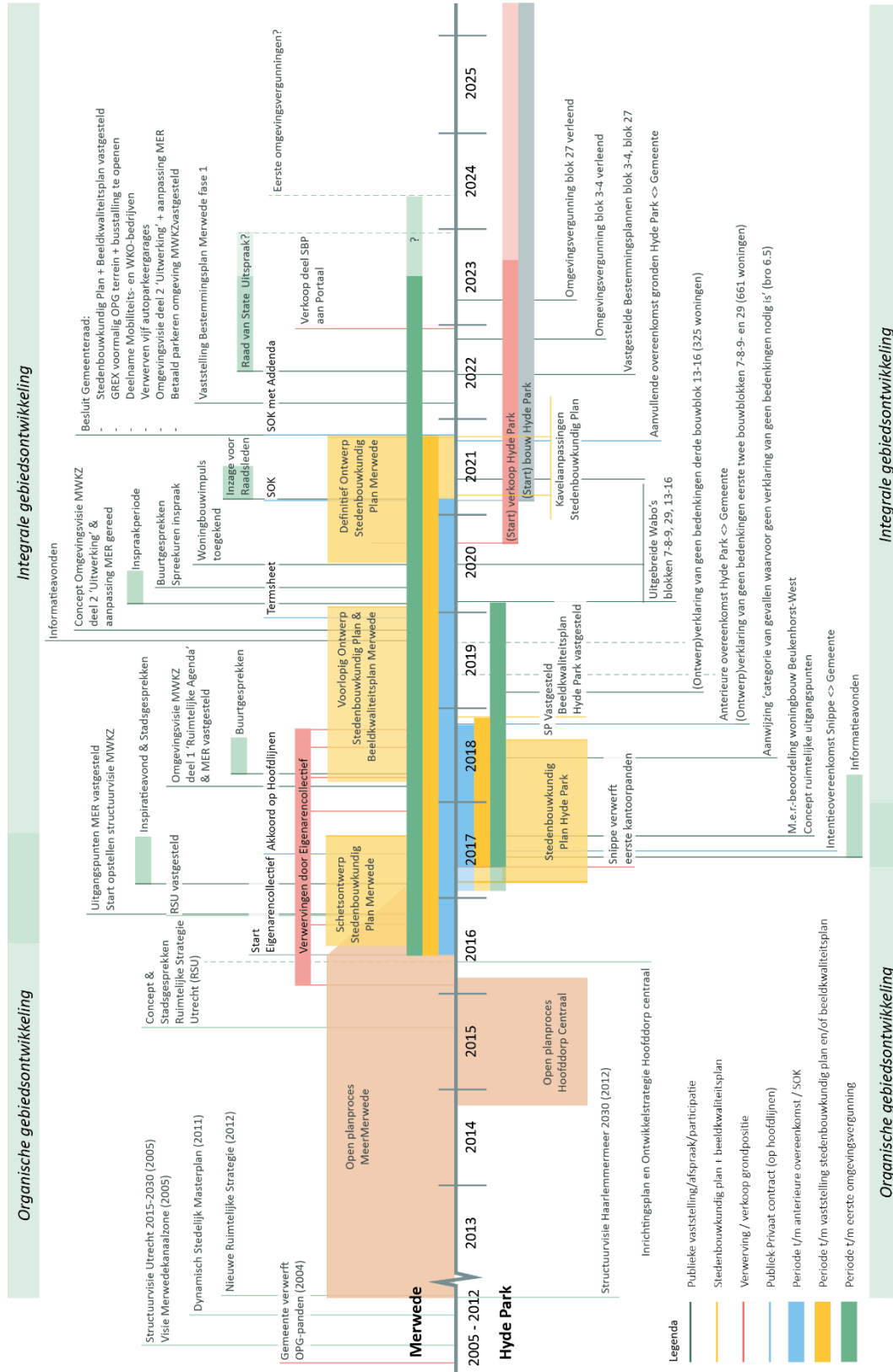
Gemeente Utrecht (2023, mei 24). *Convenant "Merwede als Goede Buur" en BLVC-kader Merwede. (Raadsbrief 10756255)*

Gemeente Utrecht (2023, februari 22). *Vragen nav technische sessie over mede-oprichten Mobiliteitsbedrijf Merwede BV en gebiedsorganisatie Merwede (Raadsbrief 10581659)*

Gemeente Utrecht (2023, juli 5). *Voorlopig Ontwerp Inrichtingsplan openbare ruimte Merwede fase 1 en afhandeling van toezeggingen (Raadsbrief 10756255)*

# Bijlage 1 – Procesvergelijking cases

In onderstaande afbeelding vormt de basis van Afbeelding 23 en geeft een vergelijking van de procesmijlpalen van beide casestudies, zoals per case benoemd in Afbeelding 17 (Hyde Park) en Afbeelding 21 (Merwede).



## Bijlage 2 – Interviewschema's

Onderstaande interviewschema's zijn gebruikt als richtlijn tijdens de semigestructureerde interviews. Tijdens de interviews is er dieper ingegaan op bepaalde onderwerpen, afhankelijk van de gespreksdynamiek. De vragen zijn niet exact op dezelfde manier gesteld in elk interview en niet alle vragen zijn in elk gesprek aan bod gekomen.

### Interviewschema ten behoeve van semigestructureerde interviews casestudies

Aanleiding en doelstelling interview en praktische zaken vooraf

#### *Deel 1: Introductie*

1. Voorstellen van geïnterviewde (functie, werkgever, betrokkenheid proces, mogelijke rolwisseling)

#### *Deel 2: Casus algemeen*

2. Initiatief gebiedsontwikkeling (hoe verlopen, wat gaf vertrouwen om tot investeringen over te gaan)
3. Wijze en mate van samenwerking tussen betrokken partijen (ontwikkelaar(s) en gemeente, ontwikkelaars onderling, ontwikkelaar en belanghebbenden, gemeente en belanghebbenden)
4. Verklaringen tempo van de gebiedsontwikkeling i.r.t. omvang en complexiteit

#### *Deel 3: Behandeling sturingsinstrumenten*

5. Hoe gezorgd voor draagvlak, expertise, capaciteit (de opbouw van organiserend vermogen) bij belangrijke partijen?
6. Effecten/rol van visie- en conceptontwikkeling en het stedenbouwkundig plan op totstandkoming/vinden gedeelde ambities/kaders?
7. Effecten/rol van mogelijke stimuleringen / zekerheden / verrekningen op totstandkoming/vinden gedeelde ambities/kaders
8. Effecten/rol van mogelijke (wijzigende) regulering/contractuele kaders op totstandkoming/vinden gedeelde ambities/kaders

#### *Deel 4: Reflectie*

9. Belangrijkste argumenten/doorslaggevende factoren huidige ontwikkelingen rond het project
10. Lessen t.b.v. volgende vergelijkbare gebiedsontwikkelingen

Afsluiting

### Interviewschema Ten behoeve van semigestructureerde interviews over gebiedsontwikkeling bij VORM

Aanleiding en doelstelling interview en praktische zaken vooraf

#### *Deel 1: Gebiedsontwikkeling bij VORM*

1. Belangrijkste middelen en plan van aanpak waarmee een initiatiefnemende marktpartij in een gebiedsontwikkeling kan sturen om effectief te komen tot overeenstemming over de doelen en kaders voor integrale binnenstedelijke gebiedstransformatie in geval van versnipperd grondeigendom en een faciliterende overheid.
2. Positieve punten VORM als gebiedsontwikkelaar
3. Verbeterpunten VORM als gebiedsontwikkelaar

#### *Deel 2: Reflectie op resultaten onderzoek*

4. Reflectie op sturingsinstrumentarium (Afbeelding 9, Afbeelding 14 en 1<sup>e</sup> versie Afbeelding 24)
5. Reflectie op resultaten enquête (Afbeelding 10, Afbeelding 26 en Afbeelding 27)

De gespreksverslagen van de interviews zijn vertrouwelijk en opvraagbaar bij de auteur. Deze worden pas na goedkeuring van de geïnterviewde verstrekt.

## Bijlage 3 – Vragenlijst test managementrollen (Quinn)

**Doel:** Jouw belangrijkste vaardigheden als (project)manager in kaart brengen.

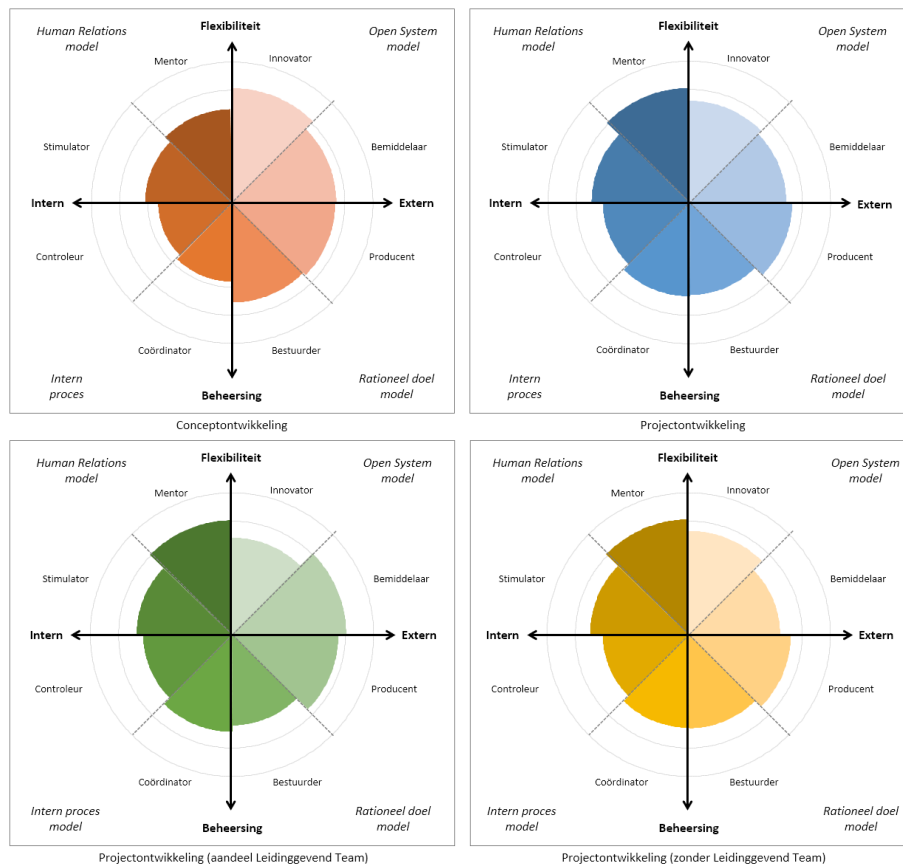
**Werkwijze:** De oefening is gebaseerd op de concurrerende waardentheorie van Quinn en bestaat uit 36 gedragingen, waarvan je dient aan te geven hoe vaak je dit gedrag vertoont. Neem jezelf als uitgangspunt. Als je geen manager bent, stel je dan voor dat wel te zijn. Lees de omschreven gedragingen nauwkeurig en geef met een cijfer aan hoe vaak je het omschreven gedrag vertoont. Gebruik cijfers van 1 tot en met 7. Een 1 voor 'bijna nooit' en een 7 voor 'bijna altijd'. Maak de test in een redelijk tempo, niet te lang nadenken, meestal is je eerste ingeving de beste. Geef antwoord op hoe de situatie nu is, niet zoals je het wenst. Voorkom sociaal wenselijke antwoorden. Waar 'afdeling' staat kan je ook 'projectteam' lezen.

- 1 Inventieve ideeën inbrengen.
- 2 Invloed uitoefenen op superieuren in de organisatie.
- 3 De noodzaak om afdelingsdoelen te bereiken verduidelijken.
- 4 Voortdurend het doel van de afdeling verduidelijken.
- 5 Zoeken naar innovatie en potentiële verbeteringen.
- 6 De rol van de afdeling heel duidelijk stellen.
- 7 Strak de hand houden aan de logistiek.
- 8 Bijhouden wat zich binnen de afdeling afspeelt.
- 9 Wederzijds geaccepteerde oplossingen zoeken voor openlijke meningsverschillen.
- 10 Luisteren naar de privé-problemen van medewerkers.
- 11 De afdeling sterk gecoördineerd en goed georganiseerd houden.
- 12 Open gesprekken houden over botsende meningen in de groep.
- 13 De afdeling stimuleren om doelen te bereiken.
- 14 De kernverschillen tussen groepsleden boven tafel halen en vervolgens actief meewerken aan de oplossing ervan.
- 15 Erop toezien dat men zich aan de regels houdt.
- 16 Elke medewerker met gevoel en zorg behandelen.
- 17 Experimenteren met nieuwe concepten en procedures.
- 18 Aandacht en betrokkenheid tonen in de omgang met medewerkers.
- 19 De (vak)technische capaciteiten van de werkgroep trachten te verbeteren.
- 20 Doordringen tot mensen in hogere functies.
- 21 Inspraak bij de besluitvorming aanmoedigen in de groep.
- 22 Notulen, verslagen etc. vergelijken om tegenstrijdigheden op te sporen.
- 23 Rooster- of planningsproblemen binnen de afdeling op laten lossen.
- 24 De afdeling de verwachte doelen laten bereiken.
- 25 Problemen op creatieve, heldere wijze oplossen.
- 26 Anticiperen op problemen bij de doorstroom van werk en een crisis vermijden.
- 27 Controleren op fouten en vergissingen.
- 28 Op een overtuigende manier nieuwe ideeën verkopen aan superieuren.
- 29 Erop toezien dat de afdeling op tijd de afgesproken doelen bereikt.
- 30 Consensus binnen de afdeling vergemakkelijken.
- 31 De prioriteiten en de werkrichting van de afdeling duidelijk stellen.
- 32 Bezorgdheid tonen voor het welzijn van medewerkers.
- 33 Consequent de afdeling georiënteerd houden op het resultaat.
- 34 Beslissingen beïnvloeden die op hoger niveau genomen worden.
- 35 Regelmatig de doelstellingen van de afdeling verduidelijken.
- 36 Een sfeer van orde en afstemming scheppen binnen de afdeling.

## Bijlage 4 – Resultaten enquête managementrollen

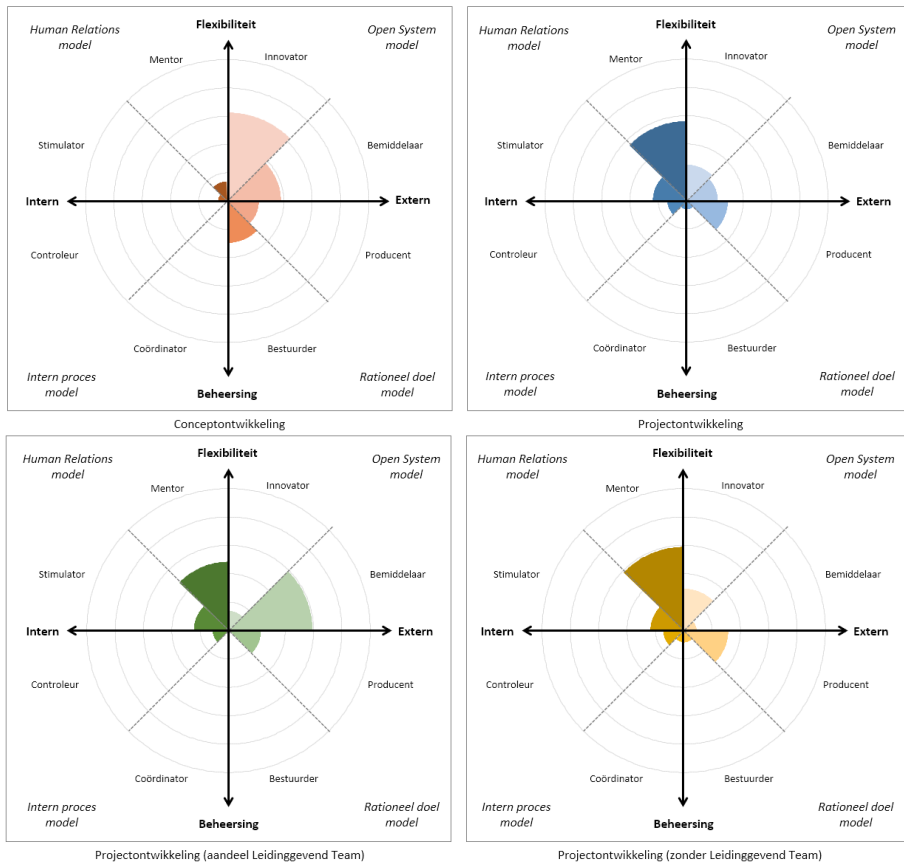
Tabel 3 – Verdeling respondenten enquête

	Aantal verstuurd	Aantal reacties	Responsratio
<b>Conceptontwikkelaars</b>	11	11	100%
<b>Projectontwikkelaars</b>	29	27	93%
- Waarvan Leidinggevend Team (LT)	9	7	78%
- Waarvan geen Leidinggevend Team	20	20	100%
<b>Totaal</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>95%</b>

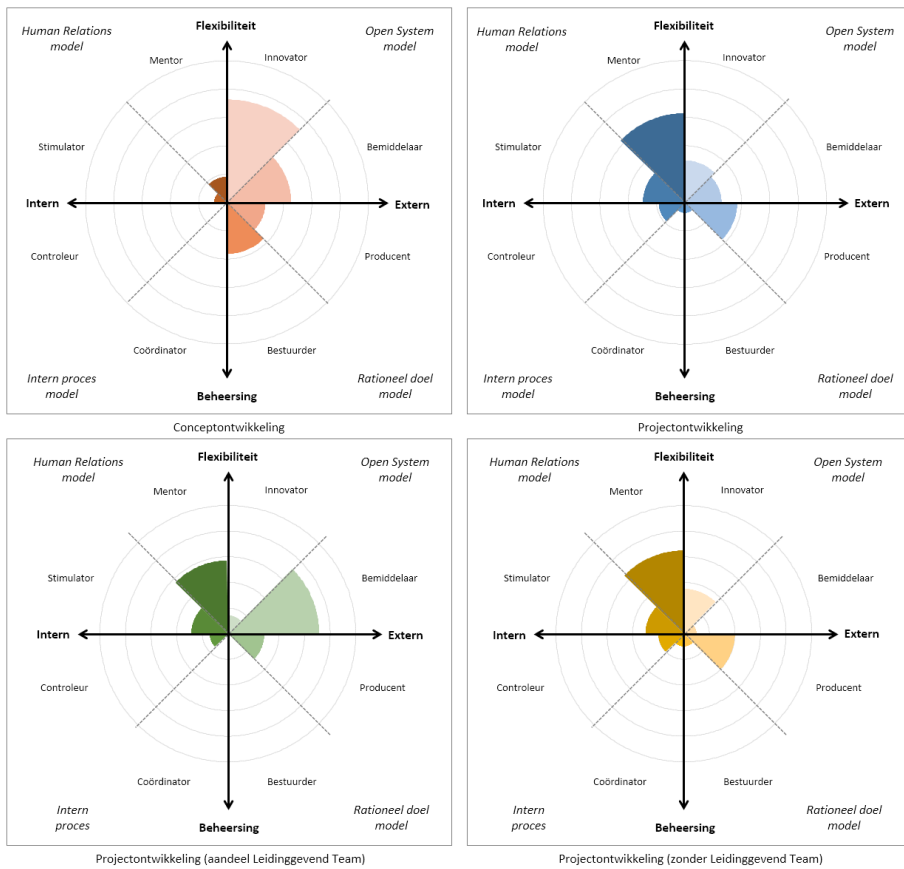


Afbeelding 31 - Gemiddelde scores alle managementrollen (eigen werk)

Gaat verder op volgende pagina



Afbeelding 32 - Gemiddelde scores top 2 managementrollen (eigen werk)



Afbeelding 33 - Aantal top 2 managementrollen (eigen werk)