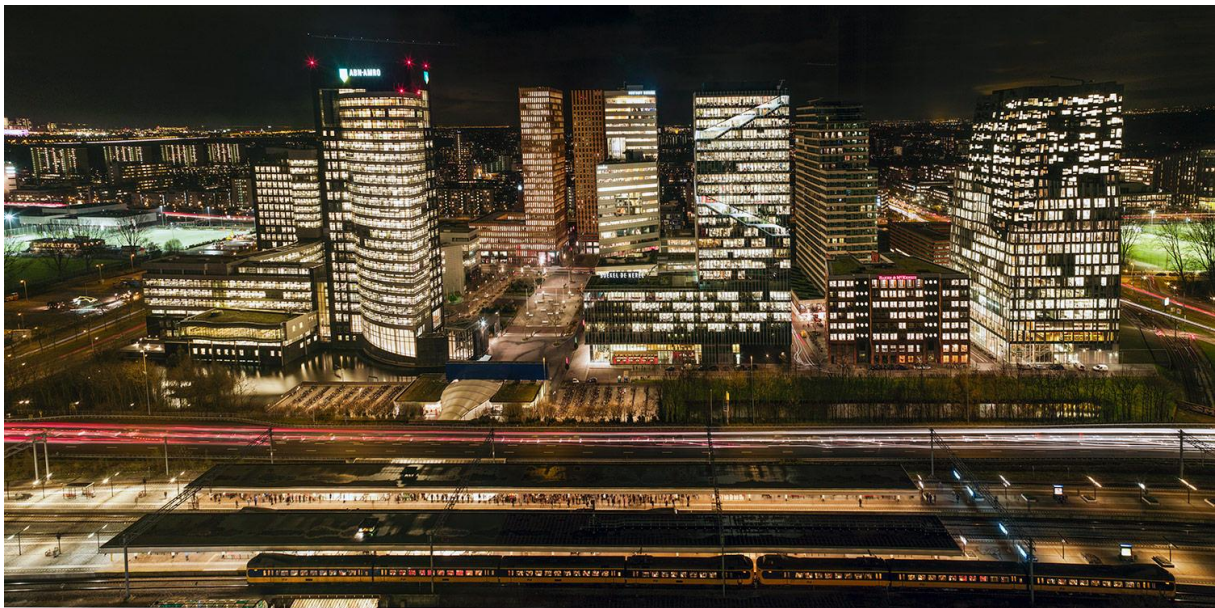


# Institutionele barrières bij het project Zuidas

*Hoe het concept van transit-oriented development is toegepast bij de Zuidas en welke institutionele barrières daarbij opgetreden zijn*



## Bachelorscriptie

**Naam:** Bas Bosma

**Begeleider:** T. Busscher

**Opleiding:** Bachelor Technische Planologie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

**Datum:** 14-06-2015

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding .....	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Probleemstelling en doelstelling .....	6
1.4. Leeswijzer .....	7
2. Theoretisch kader .....	9
2.1. Transit-oriented development .....	9
2.2. Verband tussen grondgebruik en verplaatsingen .....	10
2.3. Verband tussen dichtheid en verplaatsingen.....	11
2.4. Institutionele barrières.....	11
2.5. Conceptueel model .....	14
3. Methodologie .....	16
4. Waar ligt de Zuidas en waaruit bestaat de Zuidas? .....	18
5. Transit-oriented development op de Zuidas.....	20
6. Institutionele barrières bij de Zuidas.....	24
6.1. Grote hoeveelheid actoren .....	24
6.2. Passiviteit.....	30
6.3. Fuikvorming.....	30
6.4. Regelgeving .....	31
6.5. Vergelijking resultaten .....	31
7. Conclusie en reflectie .....	33
7.1. Conclusie .....	33
7.2. Reflectie en discussie .....	34
Literatuurlijst .....	36
Bijlage 1 - Interview guide .....	38

## Voorwoord

Dit onderzoek is gedaan in het kader van een bachelorscriptie van de bacheloropleiding Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze scriptie is geschreven binnen het thema: de invloed van transport op de stedelijke ontwikkeling.

Ik heb bij het schrijven van deze scriptie hulp mogen ontvangen van verschillende mensen. Als eerste wil ik graag mijn begeleider Tim Busscher bedanken. Door middel van de bijeenkomsten met studiegenoten en de begeleider ben ik goed op gang gekomen met mijn scriptie. Ook heeft dit mij goed geholpen met het bedenken en afbakenen van een onderwerp.

Als tweede wil ik graag de respondenten van de interviews, de heer Van Eekelen, mevrouw Faassen en de heer Snijders, bedanken. Zonder deze interviews was het niet mogelijk geweest om een goede inzicht te krijgen in de besluitvormingsfase van het project Zuidas. Aan de hand van de informatie uit de interviews heb ik mijn onderzoeksvraag kunnen beantwoorden. Ik vond het erg interessant om deze interviews af te nemen. Op deze manier ontvang je de informatie echt vanuit de eerste hand. Na afloop van de interviews was ik weer extra gemotiveerd om verder te gaan met het onderzoek en het onderzoek tot een goed einde te brengen.

Als laatste wil ik graag mijn studiegenoten, die ook binnen hetzelfde thema hun scriptie hebben geschreven, bedanken voor hun feedback en commentaar. Aan de hand van de peer-review, maar ook aan de hand van discussies tijdens de groepsbijeenkomsten, heb ik veel nuttige aanpassingen kunnen doen aan mijn onderzoeksopzet en aan mijn scriptie in het algemeen.

Bas Bosma

## Samenvatting

In dit onderzoek is onderzocht hoe transit-oriented development is toegepast bij de Zuidas, welke institutionele barrières hierbij zijn opgetreden en hoe de participerende partijen hiermee om zijn gegaan. De Zuidas is een gebied in het zuiden van Amsterdam dat doorkruist wordt door de snelweg A10 en de treinsporen. Station Amsterdam Zuid ligt ingesloten tussen de beide rijrichtingen van de snelweg. Vanaf dit station is Schiphol binnen zes minuten bereikt, maar ook Amsterdam Centraal en andere stations staan in goede verbinding met station Amsterdam Zuid. Het gebied heeft een uitstekende bereikbaarheid, zowel per trein als per auto. De gemeente wil dit gebied ontwikkelen tot een hoogwaardige woon- en werkomgeving. Dit willen ze bereiken door onder meer de infrastructuurbundel ondergronds te brengen. Op dit ondergronds dok zou dan vastgoed ontwikkeld kunnen worden. In eerste instantie wordt gepoogd dit met een publiekprivate samenwerking tot stand te brengen. Dit loopt echter stuk vanwege onenigheid over de risicobuffer en de risicoverdeling. Het project gaat verder als publiek project en het uiteindelijke masterplan zal afwijken van het eerste masterplan uit 1998. Vanwege de vele raakvlakken tussen de verschillende sectoren is het een complex project. Zowel het openbaar vervoer in al zijn vormen, de rijksweg A10, de heling van het stedelijk weefsel en het ontwikkelen van een hoogwaardige woon- en werklocatie zijn in deze situatie met elkaar verweven. Hierdoor kan er niet door enkele partijen beslist worden maar zullen de betrokken partijen in gezamenlijkheid aan een oplossing voor deze vraagstukken moeten werken.

Bij de implementatie van transit-oriented development treden in veel gevallen institutionele barrières op. In dit onderzoek is door middel van diepte-interviews met experts vanuit verschillende betrokken actoren onderzocht welke barrières bij het besluitvormingsproces van de Zuidas zijn opgetreden en hoe men hiermee is omgegaan. In deze interviews zijn enkele institutionele barrières naar voren gekomen die een rol hebben gespeeld bij de Zuidas. Het merendeel van deze institutionele barrières komt voort uit de grote hoeveelheid betrokken actoren. Alle actoren proberen zoveel mogelijk hun eigen belangen te behartigen, ook al zijn deze tegenstrijdig aan die van een andere partij. Het is daarom van belang om gezamenlijke belangen te ontwikkelen. Op die manier ontstaat er meer gemeenschappelijkheid tussen de actoren. Het is voor de partijen ook van belang om 'sense of urgency' te creëren. De noodzaak van een ingreep moet inzichtelijk worden gemaakt voor alle partijen. De communicatie tussen actoren uit verschillende sectoren kan soms ook stroef verlopen. Dit kan komen doordat er in de ene sector andere definities van begrippen worden gehanteerd dan in een andere sector.

De belangrijkste institutionele barrière die in dit onderzoek naar voren gekomen is de risicoverdeling. Betrokken partijen zijn niet bereid risico's te dragen voor onderdelen waar zij geen kennis van hebben. Dit veroorzaakt veel onzekerheid onder deze partijen, één van de belangrijkste redenen waarom de publiekprivate samenwerking spaak is gelopen. Men kwam er niet uit over de risicoverdeling en de private partijen waren van mening dat de risicobuffer niet groot genoeg was.

Een institutionele barrière die geen verband heeft met de grote hoeveelheid actoren is de Europese regelgeving. In de tijd dat de Zuidas nog een publiekprivaat project was is er een grote scopewijziging doorgevoerd. Vanwege de Europese regelgeving was men vervolgens verplicht om opnieuw een aanbestedingsprocedure te starten voor private partijen die willen participeren in het project. De reeds participerende private partijen waren hier niet erg over te spreken. Institutionele barrières die

bij de Zuidas zijn opgetreden zijn grotendeels vergelijkbaar met institutionele barrières die uit eerder onderzoek naar voren zijn gekomen.

De barrières die naar voren zijn gekomen kunnen gedeeltelijk beperkt worden door het maken van goede afspraken tussen partijen. Duidelijkheid over risico's, financiering, switchopties en doelen is erg belangrijk. Wat betreft de complexe Europese regelgeving zal de verandering vanuit de politiek moeten komen.

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Het concept van transit-oriented development wordt tegenwoordig vaak toegepast bij de ontwikkeling van nieuwe wijken of groeigebieden. Bekende voorbeelden waarbij dit concept is toegepast zijn onder andere Curitiba in Brazilië en Portland in de Verenigde Staten. Transit-oriented development is stedelijke ontwikkeling waarbij de voordelen van het openbaar vervoer maximaal worden benut en de nadruk wordt gelegd op de gebruikers van het gebied (Institute for Transportation & Development Policy, 2014). Hiervoor wordt bij de planning het landgebruik aangepast aan de vervoerswijzen. Bij transit-oriented development wordt niet alleen ingezet op het verbeteren van het openbaar vervoer gebruik, maar ook op het vergroten van de mobiliteit per fiets of per voet. Transit-oriented development zou moeten zorgen voor een compactere stad met goede openbaar vervoer verbindingen. Door middel van het verbeteren en stimuleren van het gebruik van het openbaar vervoer kan ook het fileprobleem gedeeltelijk verholpen worden (Cervero et al. 2002). Wanneer meer mensen zich met het openbaar vervoer verplaatsen zal het aantal auto's op de weg afnemen. Transit-oriented development is ook een middel om 'urban sprawl' tegen te gaan (Tan et al. 2014).

Tan et al. (2014) hebben recent onderzoek gedaan naar institutionele barrières bij de toepassing van Transit Oriented Development in Nederland. Deze institutionele barrières kunnen het implementatieproces van transit-oriented development bemoeilijken.

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe het concept van transit-oriented development is toegepast bij een specifieke case, of daar institutionele barrières opgetreden zijn en hoe daarmee is omgegaan. Hierbij wordt ook onderzocht of de specifieke institutionele barrières die beschreven zijn door Tan et al. (2014) hierbij een rol spelen.

Om dit te kunnen onderzoeken is er een recente case uitgekozen waar het concept van Transit Oriented Development in Nederland is toegepast. Het gaat hier om de ontwikkeling van de Zuidas in Amsterdam. In dit gebied wordt een internationale toplocatie gecreëerd op het gebied van wonen, werken en recreëren (Gemeente Amsterdam, g.d.). Hierbij wordt ingezet op een multifunctioneel gebied met goede verbindingen via het openbaar vervoer. Het gebied ligt ten zuiden van het centrum van Amsterdam en is binnen zes minuten met de trein te bereiken vanaf Schiphol Airport. Deze uitstekende bereikbaarheid, zowel vanuit het centrum van Amsterdam als vanuit Schiphol, is één van de grondslagen voor de ontwikkeling van de Zuidas. Deze goed bereikbaarheid en de kracht van de reeds gevestigde bedrijven maakt de Zuidas een gewilde vestigingslocatie voor grote internationale bedrijven (Gemeente Amsterdam, 2009). De Zuidas is bovenal belangrijk als businessdistrict. Er is ongeveer 650.000m<sup>2</sup> aan kantoorruimte aanwezig. De Zuidas zal echter niet enkel een rol als kantorenpark vervullen. Het plan is om hier voor 2040 tussen de 8000 en 9000 woningen te bouwen. Hiervan zijn al ongeveer 600 woningen gerealiseerd (Gemeente Amsterdam, g.d.). Er is voor deze case gekozen omdat dit een recent project van voor Nederlandse begrippen grote omvang is.

## 1.2. Probleemstelling en doelstelling

### Probleemstelling

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe het concept van transit-oriented development is toegepast bij de realisatie van de Zuidas in Amsterdam. Tevens wordt onderzocht of daar institutionele

barrières opgetreden zijn en hoe daarmee is omgegaan. Dit wordt gedaan aan de hand van de vijf belangrijkste barrières volgens Tan et al. (2014) en de barrières die beschreven zijn in het onderzoek van Porter (1997). De hoofdvraag van deze bachelorscriptie luidt: hoe is het concept van transit-oriented development toegepast bij de realisatie van de Zuidas, welke institutionele barrières zijn daarbij opgetreden en hoe is men daarmee omgegaan? Aan de hand van deze onderzoeksvraag wordt onderzocht of er institutionele barrières zijn opgetreden bij de realisatie van de Zuidas en hoe men met deze barrières is omgegaan. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van drie centrale vragen. De vragen die centraal staan in dit onderzoek zijn:

1. Waar ligt de Zuidas en waaruit bestaat de Zuidas?
2. Hoe is transit-oriented development toegepast bij de realisatie van de Zuidas?
3. Zijn er institutionele barrières opgetreden bij de realisatie van de Zuidas en hoe is men hiermee omgegaan?

Deze vragen zullen bijdragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag.

### **Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken welke institutionele barrières er zijn opgetreden bij de besluitvormingsfase van de Zuidas. Daarnaast is onderzocht hoe er met optredende institutionele barrières bij de implementatie van transit-oriented development bij de Zuidas werd omgegaan. De resultaten maken inzichtelijk welke institutionele barrières er bij de Zuidas zijn opgetreden en hoe men daarmee omgegaan is. Deze resultaten kunnen van pas komen bij de besluitvorming en realisatie van soortgelijke projecten. Wanneer men zich al bewust is van bepaalde institutionele barrières die eventueel kunnen optreden bij toekomstige vergelijkbare projecten kan gepoogd worden deze barrières te voorkomen.

### **1.3. Leeswijzer**

Deze scriptie is opgebouwd uit zeven hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet. De begrippen transit-oriented development en institutionele barrières worden hier beschreven en gedefinieerd. Er worden institutionele barrières benoemd die uit eerder onderzoek naar voren zijn gekomen.

Het derde hoofdstuk behandelt de methodologie van dit onderzoek. De manier van dataverzameling en -analyse worden hier beschreven. Ook wordt beschreven waarom voor deze methodes is gekozen bij dit onderzoek.

In het vierde hoofdstuk wordt de eerste deelvraag behandeld. Hier wordt uiteengezet waar de Zuidas gelegen is en wat daar op dit moment al gerealiseerd is. Verder wordt in dit hoofdstuk de periode voordat de Zuidas op de Amsterdamse agenda staat behandeld. Er wordt verduidelijkt hoe de Zuidas zich tot een potentieel hoogwaardig centrum ontwikkeld.

Hoofdstuk 5 behandelt de besluitvormingsfase van de Zuidas. Hier wordt de periode vanaf het eerste masterplan tot het uiteindelijke voorkeursbesluit beschreven. In deze fase zijn veel veranderingen geweest in zowel de organisatiestructuur, de scope van het plan en de uitvoering van het plan.

In hoofdstuk 6 wordt de laatste deelvraag behandeld. Hier worden de institutionele barrières beschreven die zijn ervaren door de participerende partijen. Aan de hand van diepte-interviews worden deze barrières uitvoerig behandeld. Tevens wordt behandeld hoe men met deze institutionele barrières is omgegaan in het besluitvormingsproces van de Zuidas.

Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie en reflectie. Hier wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Daarnaast wordt hier kritisch gekeken naar het onderzoeksproces en aanbeveling gedaan voor vervolgonderzoek.



## 2. Theoretisch kader

### 2.1. Transit-oriented development

#### Definitie

Cervero et al. (2002) beschrijven transit-oriented development in het algemeen. Het begrip transit-oriented development wordt in dit artikel beschreven aan de hand van verschillende definities. Transit-oriented development wordt door het California Department of Transportation (2001) gedefinieerd als: *"Moderate to higher density development, located within an easy walk of a major transit stop, generally with a mix of residential, employment, and shopping opportunities designed for pedestrians without excluding the auto. Transit-oriented development can be new construction or redevelopment of one or more buildings whose design and orientation facilitate transit use"*. Ook Bernick en Cervero (1997) definiëren transit-oriented development op soortgelijke wijze: *"A compact, mixed-use community, centered around a transit station that, by design, invites residents, workers, and shoppers to drive their cars less and ride mass transit more. The transit village extends roughly a quarter mile from a transit station, a distance that can be covered in about 5 minutes by foot. The centerpiece of the transit village is the transit station itself and the civic and public spaces that surround it. The transit station is what connects village residents to the rest of the region... The surrounding public space serves the important function of being a community gathering spot, a site for special events, and a place for celebrations—a modern-day version of the Greek agora"*.

Ondanks kleine verschillen in deze omschrijvingen van transit-oriented development zijn er in de verschillende definities vooral gemeenschappelijke elementen te vinden (Cervero et al. 2002). Deze gemeenschappelijke elementen zijn: mixed-use development, ontwikkeling dichtbij vervoersmogelijkheden en goede ondersteuning door dit vervoer, ontwikkeling die het gebruik van dit vervoer stimuleert, compacte stadsontwikkeling, voetgangers en fietsvriendelijke gebieden, publieke ruimtes nabij stations en stations als centrale plek voor de gemeenschap. In dit onderzoek wordt uitgegaan van deze gemeenschappelijke elementen om het begrip transit-oriented development te definiëren. Mixed-use development is net als transit-oriented development een begrip wat lastig te definiëren is. Mixed-use development kan omschreven worden als ontwikkeling van een gebied met een combinatie van verschillende soorten grondgebruik, zoals kantoren, woningen, winkels, gemeenschappelijke ruimtes en vrijetijdsbestedingen in één gebied (Thrall, 2002). Door de hoge dichtheid en het diverse grondgebruik kunnen de af te leggen afstanden voor voorzieningen en woon-werkverkeer afnemen.

#### Oorsprong

Transit-oriented development wordt gezien als een reactie op bepaalde gevolgen die ontstaan zijn door een ruimtelijke ontwikkeling die vooral gericht is op het gebruik van de auto (Calthorpe, 1993). Dit zijn gevolgen als luchtvervuiling, verkeerscongestie en lange reistijden. Door middel van transit-oriented development probeert men deze gevolgen te beperken. Ook het gebrek aan open gebieden door de spreiding van bebouwing over grote gebieden wordt als een probleem gezien en is daardoor ook een goede reden om tot transit-oriented development over te gaan (Belzer & Autler, 2002). Over het algemeen wordt transit-oriented development toegepast in al bestaande stedelijke gebieden (Dorsey & Mulder, 2013). Dit maakt het implementeren vaak erg complex. Dit heeft te maken met de vele belanghebbenden in dit al bestaande gebied, zoals bedrijven en inwoners. Het integrale karakter van een transit-oriented development project zorgt echter ook voor een groot aantal

belanghebbenden die meebeslissen en betrokken zijn bij de plannen. Dit zijn partijen zoals gemeentes, provincies, openbaar vervoerbedrijven of investeerders. Daarnaast dient er bij het toepassen van transit-oriented development in bestaande gebieden ook nagedacht te worden over de inpassing in de omliggende bebouwing. Hoewel de term transit-oriented development vooral in de Verenigde Staten veel wordt gebruikt is het een concept wat wereldwijd wordt toegepast (Dorsey & Mulder, 2013).

### **Voordelen**

De voordelen die bereikt kunnen worden door het toepassen van transit-oriented development zijn op veel verschillende niveaus merkbaar (Belzer & Autler, 2002). Enkele van deze voordelen van transit-oriented development zijn:

- Afname van het autogebruik. Vanwege de hoge dichtheid van bebouwing en de goede verbindingen via het openbaar vervoer zal het autogebruik afnemen. In plaats van de auto kiest men er voor om te lopen of fietsen, vanwege de kortere reisafstanden, of men gaat met het openbaar vervoer. Hiermee wordt op lokale schaal de fijnstofemissie vermindert terwijl dit op grotere schaal een oplossing kan bieden voor het opraken van de fossiele brandstoffen. Ook zal de congestie op de autowegen hierdoor afnemen.
- Door de toepassing van een gemengd grondgebruik zijn er voldoende voorzieningen aanwezig voor mensen die wonen en/of werken in het gebied. De bewoners kunnen hierdoor in hun eigen wijk aan de dagelijkse behoeften voldoen en hoeven hiervoor geen grote afstanden af te leggen.
- De mogelijkheid om te kunnen werken, wonen en winkelen in de eigen woonwijk
- Financiële voordelen voor de vastgoedontwikkelaars. Doordat de verbindingen verbeterd worden en er een aantrekkelijkere leefomgeving ontstaat zal er een waarde stijging ontstaan. Ook voor de inwoners van gebieden waar transit-oriented development is toegepast kunnen er financiële voordelen ontstaan. Dit komt omdat de verplaatsingskosten zullen afnemen wanneer men vaker de auto laat staan of er zelfs voor kiest om geen auto in bezit te hebben.
- Minder verlies van open gebieden door verspreide bebouwing. Doordat er in deze gebieden met een hoge dichtheid wordt gebouwd is er minder behoefte om niet-stedelijke gebieden te bebouwen. Zo kan worden voorkomen dat er veel open gebieden en/of landbouwgronden verloren gaan.

Ondanks de voordelen van transit-oriented development zijn er bij de implementatie van dit concept toch veel problemen te onderscheiden. Dit is de reden waarom niet elk project waar transit-oriented development wordt toegepast succesvol is (Belzer & Autler, 2002). De institutionele barrières die het proces vermoeilijken worden in een later hoofdstuk beschreven.

## **2.2. Verband tussen grondgebruik en verplaatsingen**

Een van de kenmerken van transit-oriented development is 'mixed-use development' (Cervero et al., 2002). Uit onderzoek van Anderson et al. (1996) is gebleken dat stedelijke grondgebruikspatronen een significante invloed hebben op reisgedrag in het algemeen, maar vooral op het autogebruik. Wanneer in het grondgebruikspatroon voor een wijk plaats gemaakt wordt voor voorzieningen, werkgelegenheid en woningen in een gemixt patroon, zal de gemiddelde afstand die afgelegd moet worden naar deze voorzieningen afnemen (Van Wee et al., 2013). De afstand tot deze voorzieningen is korter dan wanneer al deze voorzieningen op een centrale plaats gevestigd zouden zijn. De kortere

reisafstanden zorgen voor een afname van het aantal reizigerskilometers. Ook zorgt dit net als een hoge dichtheid voor een verschuiving van autogebruik naar langzamere vervoersmiddelen. Doordat de afstanden korter zijn is een langzamer vervoersmiddel ook toereikend. Een gemixt grondgebruikspatroom kan op deze manier zorgen voor een daling van het autogebruik en de keuze voor andere vervoersmiddelen.

### 2.3. Verband tussen dichtheid en verplaatsingen

Bij transit-oriented development wordt onder meer ingezet op een hoge dichtheid van bebouwing (California Department of Transportation 2001). Bij een hoge bebouwingsdichtheid kunnen er veel voorzieningen en werkgelegenheid gevestigd zijn in een relatief klein gebied. Deze hoge dichtheid zorgt voor een vermindering van het aantal verplaatsingen (Van Wee et al. 2013). Men hoeft bijvoorbeeld minder te reizen om bij voorzieningen of werk te komen. Uit vele onderzoeken is gebleken dat een langere reistijd negatief wordt ervaren door de reizigers (Wardman 1998; Gunn 2001). In een gebied met een grote bebouwingsdichtheid hoeven mensen minder afstand af te leggen om dezelfde activiteiten te kunnen ondernemen, hiermee wordt zowel geld als tijd bespaard (Van Wee et al. 2013). Doordat de af te leggen afstanden korter zijn kunnen meer bestemmingen worden bereikt met langzamere vervoersmiddelen. Hierdoor ontstaat een verschuiving van autogebruik naar langzamere vervoersmiddelen. Door het verhogen van de dichtheid is het op deze manier mogelijk om het fietsgebruik of het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren, zoals dit in transit-oriented development projecten gebeurt.

### 2.4. Institutionele barrières

#### 2.4.1. Keerzijde transit-oriented development

Bij het lezen van de voordelen van transit-oriented development, beschreven door Belzer en Autler (2002), lijkt transit-oriented een geslaagd concept met veel pluspunten. Er zit echter ook een keerzijde aan transit-oriented development. Het is niet een concept wat vanuit een geslaagd project één op één gekopieerd kan worden naar een andere stad of gebied (Tan et al., 2014). Dit heeft te maken met contextuele verschillen tussen de gebieden. Zoals eerder beschreven, zorgt de hoge dichtheid en het gemengde grondgebruik van transit-oriented development projecten voor een groot aantal belanghebbende partijen. Dit veelvoud aan belanghebbende partijen, met elk hun eigen belangen en doelstellingen, zorgt voor bemoeilijking van het implementatieproces van transit-oriented development. De institutionele barrières die hierdoor ontstaan zullen doorbroken moeten worden om tot een succesvol transit-oriented development project te komen.

#### 2.4.2. Institutionele barrières in de literatuur

In de literatuur is veel geschreven over transit-oriented development. Een gedeelte van deze artikelen richt zich op een specifieke case waar het concept is toegepast. Tan et al. (2014) beschrijven de contextspecifieke barrières die de toepassing van transit-oriented development in Nederland bemoeilijken. Het gaat hier om institutionele barrières. North (1991) definieert instituties als: *“institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction ... consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)”*. Institutionele barrières zijn barrières die een institutionele component bezitten (Tan et al. 2014). De institutionele barrières die in het artikel van Tan et al. (2014) beschreven worden zijn:

- De gevoeligheid voor marktveranderingen en markttrends maakt de planning van en de vraag naar Transit-Oriented Development kwetsbaar;
- De complexiteit ten gevolge van regels en voorschriften, veroorzaakt door verschillende doelstellingen en prioriteiten vanuit de verschillende sectoren;
- Onduidelijkheid welke partij de leiding moet nemen en de verantwoordelijkheden moet dragen, er is een gebrek aan visie, toewijding en overtuiging onder de partijen;
- Er zijn grote aanvangsinvesteringen nodig en er is op korte termijn geen winst te verwachten;
- Het proces van verkrijgen van subsidies en financieringen is soms onduidelijk en soms moeilijk te stroomlijnen;
- Openbaar vervoer is onvoldoende in onze cultuur geworteld, hetgeen terug is te zien in de kwaliteit van de ontwikkelingen, maar ook in het gebrek aan urgentie voor deze projecten;
- Vanwege fragmentatie in verschillende sectoren ontstaat er fragmentatie en complexiteit in regels en voorschriften, hetgeen de deelname van private belanghebbenden beperkt en verhindert;
- Een gebrek aan bestuur op het niveau van knooppunten en verbindingen, vanwege onduidelijkheid omtrent de verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende actoren;
- Een passieve en inconsistente houding vanuit de overheid tegenover het betrekken van private belanghebbenden.

Deze barrières worden in het onderzoek van Tan et al. (2014) verder verfijnd en teruggebracht tot de vijf belangrijkste barrières bij de implementatie van transit-oriented development. Dit is gedaan aan de hand van interviews met experts op verschillende schaalniveaus en verschillende posities binnen de implementatie van transit-oriented development projecten. De vijf belangrijkste barrières die uit dit onderzoek naar voren kwamen, zijn:

- Er is behoefte aan een strategische keuze wat betreft het bepalen van de prioriteiten in transit-oriented development projecten.
- Er ontstaat complexiteit vanwege de betrokkenheid van vele belanghebbenden die elk hun eigen tijdsplanning hebben. Het gaat hierbij onder andere om investeerders die hun investeringen het liefst op korte termijn terugverdienen terwijl overheidspartijen een lange besluitvormingsprocedure hanteren. Dit kan zorgen voor een complexe samenwerking.
- Er is behoefte aan meer overeenstemming tussen de verschillende belanghebbenden. Er is vaak ook een gebrek aan partijen die de leidende rol op zich nemen in het project.
- De rollen en het gezag van de verschillende belanghebbenden moet worden bevestigd. Op deze manier ontstaat er meer duidelijkheid omtrent de onderlinge verhoudingen tussen de belanghebbenden.
- Er heerst een cultuur van onverschilligheid ten opzichte van de behoefte aan openbaar vervoer. Deze onverschilligheid zal erkend moeten worden door de betrokken belanghebbenden.

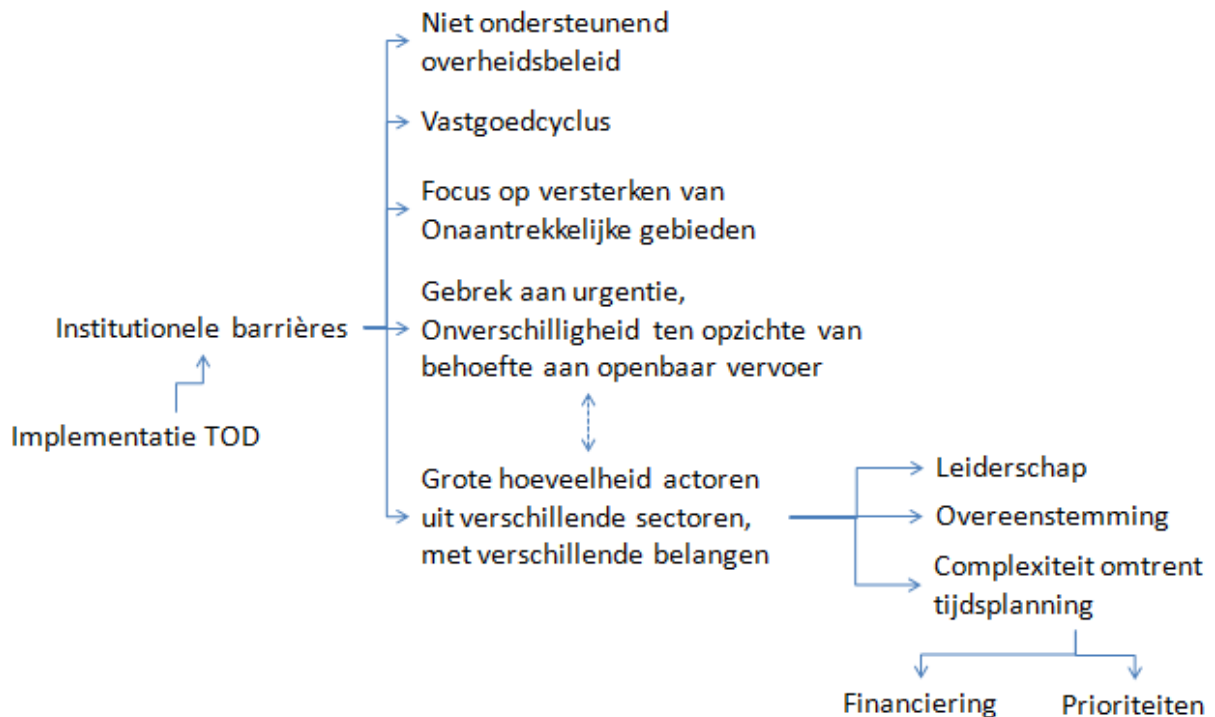
Dit zijn de vijf barrières bij de implementatie van transit-oriented development die door experts zijn aangeduid als de belangrijkste barrières waar rekening mee moet worden gehouden bij transit-oriented development projecten. Dit geldt zowel voor projecten op lokale schaal als voor projecten op regionale of internationale schaal.

Ook Porter (1997) heeft onderzoek gedaan naar potentiële barrières bij de implementatie van transit-oriented development. Hierbij zijn vier barrières beschreven:

- Een van de barrières is dat er bij ontwikkeling vaak wordt vastgehouden aan bepaalde onaantrekkelijke gebieden. Er wordt geprobeerd deze gebieden te verbeteren door middel van transit-oriented development hoewel dit niet per definitie de meeste geschikte locaties hiervoor zijn.
- Een tweede barrière die beschreven wordt door Porter (1997) is de vastgoedcyclus. De vastgoedcyclus geeft de schommelingen van de marktvraag rondom het evenwicht in de vastgoedwereld op langere termijn weer (Wheaton, 1987). Deze fluctuaties in de vraag kunnen overaanbod of juist krapte op de vastgoedmarkt veroorzaken. Dit kan vertragingen bij de uitvoering van grote projecten veroorzaken (Porter, 1997).
- Als derde barrière beschrijft Porter (1997) niet-ondersteunend overheidsbeleid. Voorbeelden van niet-ondersteunend overheidsbeleid zijn onder meer strikte scheiding van gebruiksfuncties en beperkingen van perceelafmetingen. Dit beleid verhindert het ontwikkelen van een gebied met gemengde functies en een hoge dichtheid. De Puget Sound Regional Council (1999) heeft een gedetailleerde richtlijn ontwikkeld om te controleren dat de overheid prioriteit geeft aan een meer vervoersondersteunend beleid.
- Als vierde barrière beschrijft Porter (1997) de institutionele barrières. Samenwerking tussen verschillende rechtsgebieden en sectoren is vaak nodig, maar niet makkelijk te realiseren. Zelfs wanneer er sprake is van een samenwerking tussen verschillende partijen zijn vervoersbedrijven vaak niet gewend aan het inschatten van en het nemen van risico's betreffende de vastgoedontwikkeling (Cervero et al. 1992).

#### **2.4.2. Vergelijking institutionele barrières**

De barrières die beschreven worden door Tan et al. (2014) zijn in vergelijking met de barrières uit het onderzoek van Porter (1997) meer gericht op de samenwerking tussen de verschillende partijen bij de besluitvorming en de implementatie. Porters' barrières zijn meer gericht op de publieke sector in het geheel, zoals onder meer gebreken in het overheidsbeleid, en op invloeden van buitenaf zoals de vastgoedcyclus. Ondanks het verschillende karakter van deze barrières zijn deze allen van belang bij het begrijpen en verbeteren van de implementatie van transit-oriented development. Om deze reden wordt in dit onderzoek naar de institutionele barrières bij de realisatie van de Zuidas zowel gekeken naar de barrières van Tan et al. (2014) en de barrières van Porter (1997).



Figuur 1 - Conceptueel model van de relaties tussen de institutionele barrières

## 2.5. Conceptueel model

In figuur 1 zijn de relaties tussen verschillende institutionele barrières weergegeven, die bij de implementatie van transit-oriented development een sleutelrol spelen (Tan et al., 2014). Deze institutionele barrières zijn onder te verdelen in vijf categorieën. Deze zijn: het grote aantal actoren met verschillende belangen, gebrek aan urgentie voor openbaar vervoer projecten en onverschilligheid ten opzichte van de behoefte aan openbaar vervoer, niet ondersteunend overheidsbeleid, de vastgoedcyclus en de focus op het versterken van onaantrekkelijke gebieden.

Vanwege de grote hoeveelheid actoren, afkomstig uit verschillende sectoren, is het lastig om leiderschap te organiseren (Tan et al., 2014). Het is vaak onduidelijk welke partij in welke rol fungeert. Belangrijk is dat de participerende partijen gezamenlijk tot een integraal plan komen. Vaak is het lastig gebleken om deze overeenstemming tussen de partijen te bereiken. Andere gevolgen van de grote hoeveelheid actoren zijn problemen omtrent de tijdsplanning. Dit uit zich vooral in de financiering van het project. De verschillende partijen hebben allen hun eigen belangen en zij willen het liefst alleen meebetalen aan de realisatie van hun eigen doelen en leggen daar hun prioriteiten. Dit is in alle interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden naar voren gekomen. Omdat er in veel gevallen integrale plannen worden gemaakt zullen de partijen soms hun prioriteit moeten verleggen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er bepaalde aanpassingen aan het wegennet gedaan moeten worden terwijl dit voor de wegbeheerder nog niet op de agenda stond.

Dit komt ook naar voren in het gebrek aan urgentie en de onverschilligheid ten opzichte van de behoefte aan openbaar vervoer (Tan et al., 2014). Niet alle partijen zien het belang en de noodzaak van een goede openbaar vervoer in. Deze partijen zullen dan minder snel bereid zijn om mee te investeren in het openbaar vervoer. Een ander probleem bij het implementeren van transit-oriented development projecten is de focus op het versterken van onaantrekkelijke gebieden (Porter, 1997).

Ondanks dat dit plekken zijn die verbeterd kunnen worden, zijn dit niet per definitie de meest geschikte locaties voor dit soort projecten.

Wat betreft de ontwikkeling van het vastgoed bij transit-oriented development projecten is er ook een belangrijke barrière te onderscheiden. Door de schommelingen in de vastgoedprijzen is het lastig om de vraag naar vastgoed te voorspellen. Deze vastgoedcyclus kan overaanbod of krapte op de vastgoedmarkt veroorzaken (Porter, 1997). Vanwege de lange tijd die verstrijkt tussen de eerste plannen en de daadwerkelijke uitvoering van grote integrale projecten kan dit een probleem vormen. Het is lastig om in de planfase voorspellingen te doen over de situatie van de vastgoedmarkt over tien jaar.

De complexe regelgeving van de overheid kan ook een institutionele barrière vormen bij de implementatie van transit-oriented development projecten. Dit kunnen bepalingen zoals beperkingen van perceelafmetingen zijn, maar ook strikte scheiding van gebruiksfuncties. Dit soort niet ondersteunend overheidsbeleid kan het implementeren van transit-oriented development bemoeilijken.

### 3. Methodologie

In dit onderzoek is gekozen voor het bestuderen van een specifieke case, in dit geval de Zuidas in Amsterdam. Er is voor een casestudie gekozen omdat hiermee de theorie getoetst kan worden aan de praktijk. Aan de hand van de in de literatuur van Tan et al. (2014) en Porter (1997) beschreven barrières wordt bekeken of deze barrières ook optreden in de case van de Zuidas. Er wordt onderzocht welke barrières er optreden en hoe er mee wordt omgegaan.

#### 3.1. Primaire data

##### *Diepte-interviews*

Bij dit onderzoek is gekozen voor zowel primaire als secundaire dataverzameling. De primaire dataverzameling is gedaan door middel van diepte-interviews. Er zijn drie experts geïnterviewd die betrokken zijn geweest bij de besluitvormingsfase van de ontwikkeling van de Zuidas. Er is gekozen voor experts die hebben geparticipeerd vanuit verschillende actoren. Op deze manier is het mogelijk om informatie te verkrijgen vanuit verschillende optieken. In deze interviews is gevraagd naar onder meer de institutionele barrières die deze actoren zelf hebben ervaren in het besluitvormingsproces. De institutionele barrières uit het theoretisch kader zijn in dit interview ook benoemd zodat de geïnterviewden konden toelichten of zij deze barrières ook zijn teggekomen en op welke manier. Een overzicht van de interview guide is bijgevoegd in bijlage 1.

Om het analyseren van de interviews te vergemakkelijken zijn de interviews opgenomen. Aan de hand van deze geluidsfragmenten was het mogelijk om de interviews opnieuw te beluisteren en werd het gemakkelijker om de interviews te transcriberen. Na het transcriberen van de interviews is de informatie gecodeerd zodat de bruikbare informatie duidelijk naar voren kwam. Hierdoor werd het mogelijk om de bevindingen uit de interviews met elkaar te vergelijken.

##### *Respondenten*

De geïnterviewde experts zijn de heer van Eekelen (Arcadis), mevrouw Faassen (Gemeente Amsterdam) en de heer Snijders (PartnersinProjects, in opdracht van Prorail). Van Eekelen was in de besluitvormingsfase van de Zuidas werkzaam als manager integraal ontwerp. In deze functie was hij de rechterhand van de projectdirecteuren en de rijksvertegenwoordigers die betrokken waren bij het Zuidasdok. Doordat Van Eekelen vanuit deze positie veel contacten en overleg had met verschillende participerende partijen is zijn inzicht op de institutionele barrières erg waardevol.

Faassen was, in de periode dat er nog sprake was van een publiekprivate samenwerking, vanuit de gemeente Amsterdam werkzaam als secretaris van de raad van commissarissen van de Zuidasonderneming. Hier vertegenwoordigde zij de belangen van de onderneming en niet zozeer de gemeente Amsterdam zelf. Nadat de publiekprivate samenwerking tot een einde kwam was Faassen echter weer betrokken vanuit de gemeente Amsterdam zelf en vertegenwoordigde zij de belangen van de gemeente. Faassen is hierdoor vanuit twee verschillende posities betrokken geweest bij de besluitvorming. Dit kan interessante inzichten met betrekking tot de institutionele barrières die ervaren zijn opleveren.

Snijders werkte in de besluitvormingsfase van de Zuidas in opdracht van Prorail. In deze functie had hij zowel veelvuldig contact met alle partijen binnen Prorail als met de overige participerende partijen. Vanwege deze contacten stond Snijders midden in het proces en zijn Snijders' inzichten met betrekking tot de ervaren institutionele barrières erg interessant.



### 3.2. Secundaire data

Er is literatuuronderzoek gedaan naar bestaande literatuur omtrent transit-oriented development en de barrières die optreden bij implementatie van het concept. Aan de hand van literatuur die specifiek op de Zuidas gericht is (Van Eekelen et al. 2014), is onderzocht hoe er met de barrières wordt omgegaan in het geval van de Zuidas. Naast wetenschappelijke literatuur is er ook gebruik gemaakt van beleidsdocumenten over de ontwikkeling van de Zuidas.

De secundaire data is verzameld door middel van 'snowballing'. Aan de hand van al verzamelde relevante literatuur is er door middel van literatuurreferenties andere bruikbare literatuur verzameld. Aan de hand van de samenvatting is in veel gevallen al snel te zien of deze literatuur ook relevant is voor het onderzoek. Enkele relevante artikelen kunnen zo door middel van een sneeuwbaaleffect zorgen voor een grote hoeveelheid bruikbare literatuur (Clifford et al. 2012).

## 4. Waar ligt de Zuidas en waaruit bestaat de Zuidas?

### 4.1. Geografische ligging

Wanneer men het heeft over het gebied Zuidas gaat het om het gebied gelegen tussen de Amsterdamse wijk Oud-Zuid en de wijk Buitenveldert. Aan de oostkant wordt het gebied begrenst door de Amstel, aan de westkant is het gebied begrenst door het Amsterdamse Bos en het Nieuwe Meer. In figuur 2 is de locatie van de Zuidas te zien. De Zuidas wordt doorkruist door de rijkssnelweg A10. Deze weg is onderdeel van de ring van Amsterdam. Tussen de rijstroken voor de verschillende richtingen is station Amsterdam Zuid gelegen. Ook metrostation Station Zuid is tussen de beide rijbanen van de snelweg gelegen.

Station Amsterdam Zuid is een belangrijk station in het Nederlands spoorwegennetwerk. In het jaar 2012 deden dagelijks 35.000 reizigers het station aan (Van Eekelen et al., 2014). De verwachting is dat dit tot 2020 met 20 tot 50 procent zal toenemen. Ook na het jaar 2020 zal het aantal reizigers vanaf Amsterdam Zuid toenemen volgens de prognoses (Ministerie van



Figuur 2 - Geografische locatie Zuidas in Amsterdam

Infrastructuur en Milieu, 2013). Vanaf station Amsterdam Zuid is het mogelijk om zonder overstap onder andere naar Almere, Leeuwarden, Groningen, Amersfoort, Deventer, Enschede, Schiphol, Leiden, Den Haag, Utrecht en Nijmegen te reizen (Nederlandse Spoorwegen, g.d.). Vanaf station Amsterdam Zuid is het mogelijk om binnen zes minuten naar station Schiphol te reizen. Deze goede treinverbindingen vanaf station Amsterdam Zuid zorgen voor een uitstekende bereikbaarheid van de Zuidas, zowel op regionale, nationale en internationale schaal.

### 4.2. Ontwikkelingen Zuidas

De gemeente Amsterdam heeft de Zuidas uitgekozen als gebied waar een internationale toplocatie voor zowel wonen als werken wordt gecreëerd (Gemeente Amsterdam, 2009). In eerste instantie wilde de gemeente het gebied bij de Zuidas niet tot hoogwaardige woon- en werklocatie ontwikkelen (Van Eekelen et al., 2014). Er was sprake van een uittocht van bedrijven uit de binnenstad van Amsterdam in de jaren '80 van de 20<sup>e</sup> eeuw. Om deze bedrijven voor Amsterdam te kunnen behouden ontwikkelt de gemeente plannen voor de herontwikkeling van de IJ-oever langs het IJ. Terwijl de gemeente zich focust op de IJ-oever als hoogwaardige kantoorlocatie, vestigen verscheidene bedrijven zich aan de Zuidas. Deze pioniers van de Zuidas waren onder meer het World Trade Center, de RAI, het kantongerecht en de Nederlandse Middenstands Bank. Na de vestiging van deze bedrijven zijn er veel andere bedrijven en organisaties die zich ook graag op deze plek zouden vestigen; de gemeente is het hier echter niet mee eens. De gemeente Amsterdam is bang voor een leegloop van de binnenstad en blijft daarom inzetten op de ontwikkeling van de IJ-oever. De gemeente Amsterdam is eigenaar van de grond op de Zuidas. Dit maakt het voor de gemeente

gemakkelijker om op dit punt voet bij stuk te houden en in eerste instantie niet mee te werken aan de ontwikkeling van de Zuidas.

Door ontwikkelingen in de spoorinfrastructuur, onder meer de realisatie van de Utrechtboog, krijgt station Amsterdam Zuid echter steeds meer reizigers te verwerken (Van Eekelen et al., 2014). De Nederlandse Spoorwegen laten in 1988 een onderzoek uitvoeren naar het stationsgebied waarin station Amsterdam RAI en Amsterdam Zuid-WTC gelegen zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat het gebied een erg gunstige ligging heeft ten opzichte van luchthaven Schiphol, maar de verbindingen met het omliggende gebied voor voetgangers en fietsers zijn ondermaats. Aanbevolen wordt om het gebied opnieuw in te richten. De gemeente houdt echter voet bij stuk, ondanks het feit dat de kantorenmarkt meer ziet in de Zuidas dan in de IJ-oever.

Wanneer in 1991 ABN en de AMRO-bank fuseren en zij op zoek gaan naar een gezamenlijk hoofdkantoor komt er verandering in de halsstarrigheid van de gemeente Amsterdam. In eerste instantie wordt er nog gepoogd om ABN AMRO naar de IJ-oever te bewegen, maar wanneer dit niet lukt gaat de gemeente, vanwege de grote belangen bij de vestiging van de bank, toch akkoord met een vestiging op de Zuidas. De bank wilde zich niet aan de IJ-oever vestigen in verband met de slechte bereikbaarheid. De IJ-oever is slecht te bereiken met de auto en ook de reistijd naar Schiphol is te lang. Na de vestiging van ABN AMRO op de Zuidas was de gemeente Amsterdam nog niet direct overtuigd van de ontwikkeling van de Zuidas. De potentie van het gebied, met de gunstige ligging ten opzichte van Schiphol, werd na verloop van tijd echter toch erkend door de gemeente Amsterdam.

Onder leiding van Duco Stadig, wethouder Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting in de periode 1994-2006, wordt er een masterplan ontwikkeld voor de ontwikkeling van de Zuidas. Stadig was ervan overtuigd dat je de markt niet tegen moet spreken. De gemeente zal zich neer moeten leggen bij de wens van de bedrijven. Bovendien viel er ook veel geld aan de Zuidas te verdienen voor de gemeente. Zij waren immers grondeigenaar van de Zuidas. De gemeente is vanaf dit moment definitief overtuigd van de potentie voor de ontwikkeling van de Zuidas en zet zich in om een integrale aanpak te ontwikkelen. De Zuidas moet niet vanuit incidenten, zoals de vestiging van ABN AMRO, worden opgebouwd, maar vanuit een integraal plan.

## 5. Transit-oriented development op de Zuidas

### 5.1. Doelstelling Zuidas

Na de vestiging van ABN AMRO op de Zuidas wordt er een masterplan opgesteld voor het gebied. Het masterplan wordt niet door de gemeente opgesteld, maar door iemand van buitenaf (Van Eekelen et al., 2014). Hier wordt voor gekozen omdat het een 'on-Nederlands' groot project is en men dit niet over kan laten aan één enkele partij. Om tot een integraal masterplan te kunnen komen werd de Coalitie Zuidas opgericht. In deze coalitie kwamen de stadsdelen Buitenveldert, Rivierenbuurt en Zuid, de gemeente Amsterdam, Rijkswaterstaat, ABN AMRO, NS, RAI, VU en WTC samen.

De gemeente wil door middel van de plannen de verstoring van het stedelijk weefsel helen (Van Eekelen et al., 2014). De A10 en het spoor vormen een barrière in het stedelijke geheel. Een ander belangrijk thema dat werd aangekaart in de Coalitie Zuidas bij het opstellen van het masterplan is de inrichting van het gebied als een internationale vestigingslocatie. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de menging van functies in het gebied. Het was ook van belang dat er een positief financieel saldo ontstond bij de ontwikkeling van de Zuidas. Bij het opstellen van het masterplan werd gekeken naar de buitenlandse voorbeelden van hoogwaardige kantoorgebieden. Zakengebieden als La Défense in Parijs en de Docklands in Londen werden bezocht door de ambtenaren om inspiratie op te doen. In deze gebieden is in het verleden veel geld geïnvesteerd in de openbaar vervoer verbindingen en de ontwikkeling van de omliggende gebieden (London Docklands Development Corporation, 1997).

### 5.2. Presentatie masterplan

In 1996 werd het eerste masterplan gepresenteerd. In dit plan waren drie verschillende varianten voor de infrastructuur uitgewerkt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Het ging hierbij om een variant waarbij de infrastructuur werd uitgebreid op de dijk waar de huidige infrastructuur al aanwezig was (de Dijkvariant), een variant met een tweede maaiveld (de Dekvariant) en een variant waarbij zowel de wegen als de sporen onder de grond komen te liggen (de Dokvariant) (Van Eekelen et al., 2014). In het masterplan wordt uitgegaan van een grote groei van het aantal treinreizigers op station Amsterdam Zuid. Men gaat uit van een groei van 55.000 tot 100.000 reizigers per dag, met een mogelijke uitloop naar 200.000 reizigers in 2025. De kosten van deze drie varianten verschillen wel sterk. Een kostenindicatie levert de volgende kosten op: de Dijkvariant zal 575 miljoen gulden kosten, de Dekvariant 1 miljard gulden en de Dokvariant zal 1,975 miljard gulden gaan kosten.

De gemeente spreekt vrij snel zijn voorkeur uit voor de Dokvariant (Van Eekelen et al., 2014). Door middel van deze variant zal het stedelijk weefsel volledig worden geheeld. Er wordt echter besloten om niet direct de knoop door te hakken en een ontwikkelingsstrategie gericht op een periode van 30 jaar te hanteren. Zo kunnen er in de loop van de tijd nog aanpassingen plaatsvinden. In april 1997 wordt er voor het eerst door de gemeente Amsterdam formeel gesproken met het rijk (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003). Er werd gesproken met het ministerie van VROM en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Al in dit eerste gesprek wordt duidelijk dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een lastige partij gaat worden in het geheel (Van Eekelen et al., 2014). Dit kan een groot probleem vormen aangezien het ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor de rijksfinanciering van de infrastructuur in het Dok.

In hetzelfde jaar wordt er besloten dat station Amsterdam Zuid een Nieuw Sleutelproject (NSP) wordt (Van Eekelen et al., 2014). Dit houdt in dat hier in de toekomst de Hogesnelheidslijn zal gaan stoppen en dat er extra eisen worden gesteld aan het station. Door deze status zal er meer geld vrijkomen vanuit het ministerie van VROM, maar of dit geld voldoende is om de extra kosten te dekken voor de ontwikkelingen bij het station is maar de vraag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003). In 1998 wordt het Masterplan Zuidas formeel vastgesteld door de gemeenteraad. Er wordt van de Dokvariant uitgegaan als vertrekpunt. Er moet echter wel een flexibele ontwikkeling mogelijk zijn waarbij mogelijk in de toekomst kan worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden. Tussen 1998 en 2002 wordt de invulling van dit plan verder uitgewerkt. Ondanks de voorkeur voor de Dokvariant wordt er in deze periode een verkenning gedaan naar een vierde variant, de Kunstwerkvariant. In 2002 volgt er dan toch een Raadsbesluit waarin de voorkeur voor het Dokmodel nogmaals wordt uitgesproken (Van Eekelen et al., 2014).

### 5.3. Showcase voor publiekprivate samenwerking

In deze periode van de besluitvormingsfase gaat men uit van een publiekprivate samenwerking (Van Eekelen et al., 2014). Door middel van private investeerders, waaronder banken, moet het mogelijk worden om een project van dergelijke omvang te financieren. Deze private investeerders kunnen in ruil voor hun investering grond boven het dok aankopen waarop zij vastgoed kunnen ontwikkelen. Oorspronkelijk was het idee dat de participerende partijen het dok zouden ontwikkelen. Wanneer dit voltooid was, zou de bovenliggende grond geveild worden. De inkomsten van deze veiling zouden naar de dok-investeerders gaan. De participerende private partijen, waaronder veelal banken met hun eigen vastgoeddochter, zouden niet mee mogen doen met de grondveiling in verband met belangenverstrengeling. Daarom is besloten om een gedeelte van de gronden boven het dok tegen een vooraf afgesproken prijs te verkopen aan de participerende banken. Zo was het voor deze partijen toch nog mogelijk om vastgoed te ontwikkelen boven het dok.

In november 2003 gaat, toenmalig minister van Financiën, Gerrit Zalm om tafel met de overheidspartijen en de private partijen die bereid zijn mee te werken. Zalm geeft aan dat zijn ministerie bereid is te investeren en hierbij ook bereid is om risico te dragen, mits de private partijen zelf ook risicodragend participeren (Van Eekelen et al., 2014). Uit het interview met Van Eekelen bleek dat de banken die als private partij wilden participeren dit als een unieke kans zagen om met de minister van Financiën in een onderneming te zitten. "*Dit moest de showcase worden van de publiek private samenwerking*", aldus Van Eekelen. Samen met de private partijen wordt er aan een sluitende business case gewerkt. Dit zijn ingewikkelde onderhandelingen. De private partijen willen dat er een grotere risicobuffer aangehouden wordt. Ook willen de private partijen meer zeggenschap krijgen in de Zuidasonderneming. Van een gezamenlijk blok van private partijen is op dat moment geen sprake. In december 2006 volgt er een brief vanuit de Rabobank, ING en Fortis: de business case van het Zuidasdok is niet te realiseren (Van Eekelen et al., 2014).

De overheidspartijen hadden hier niet op gerekend. Er volgt een onderzoek van Credit Suisse naar de haalbaarheid van het project (Van Eekelen et al., 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat het project in de huidige opzet niet zal slagen. Dit heeft vooral te maken met een onduidelijke risicoverdeling met betrekking tot de infrastructuur, maar ook met de wens het traject Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad versneld uit te breiden tot vier sporen. Men is niet bereid om hiervoor te wachten tot het dok gerealiseerd is. De extra kosten die gemaakt moeten worden om deze sporen aan te leggen en vervolgens (later in de tijd) onder de grond te brengen zullen van het budget af gaan. De private

partijen zijn ontevreden over de grondveiling. Deze partijen willen graag combinaties kunnen vormen met andere partijen en op deze manier participeren in de grondaankoop boven het dok. Zo weten zij van tevoren met wie ze in zee gaan en met wie zij samen moeten werken om vastgoed te realiseren. Bij de publieke partijen is het inmiddels ook duidelijk dat het project op een andere manier moet worden vormgegeven. Minister Cramer van VROM presenteerde hiervoor drie opties: het opnieuw starten van onderhandelingen met private partijen, een vervolg met enkel publieke partijen en volledig uitstel van de besluitvorming. Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat kon zich wel vinden in een publiek project.

#### **5.4. Einde publiekprivaat tijdperk**

De rijksoverheid heeft het gevoel dat in deze fase van het project vooral de belangen van de gemeente Amsterdam behartigd worden en dat de regie ook in de handen van de gemeente ligt (Van Eekelen et al., 2014). De ministeries willen zelf meer betrokken zijn en meer zeggenschap hebben in dit project. Om deze reden wordt er een rijksvertegenwoordiger naar voren geschoven. Deze rijksvertegenwoordiger had de taak om uit te zoeken of het mogelijk is een levensvatbare business case te realiseren die voldoet aan de randvoorwaarden van het rijk.

In maart 2009 wordt bekend gemaakt dat de grondveiling niet meer door zal gaan (Het Parool, 2009). De private partijen zijn uitgesloten van het project en het is een geheel publiek project geworden. Opnieuw worden er drie varianten, alle drie gebaseerd op het Dokmodel, uitgewerkt (Van Eekelen et al., 2014). Dit zijn het 'Dok onder de grond', 'Dok half in de grond' en 'Dok boven de grond'. Wanneer de tunnels minder diep in de grond liggen zal vanzelfsprekend ook het kostenplaatje minder hoog uitvallen. Rijkswaterstaat is voorstander van een hoger in de grond liggend dok. De gemeente Amsterdam is echter niet te spreken over dit plan. Hierdoor kan er geen maaiveldstad gecreëerd worden en kan het stedelijk weefsel van de stad niet geheeld worden. Naast de kosten zullen echter ook de opbrengsten dalen wanneer de tunnels hoger in de grond komen te liggen. Vandaar dat na een uitgebreide feitenrapportage over de drie verschillende varianten de voorkeur toch weer uit gaat naar een dok volledig onder de grond. Er moet echter nog een voorkeursbeslissing genomen worden.

#### **5.5. Voorkeursbesluit**

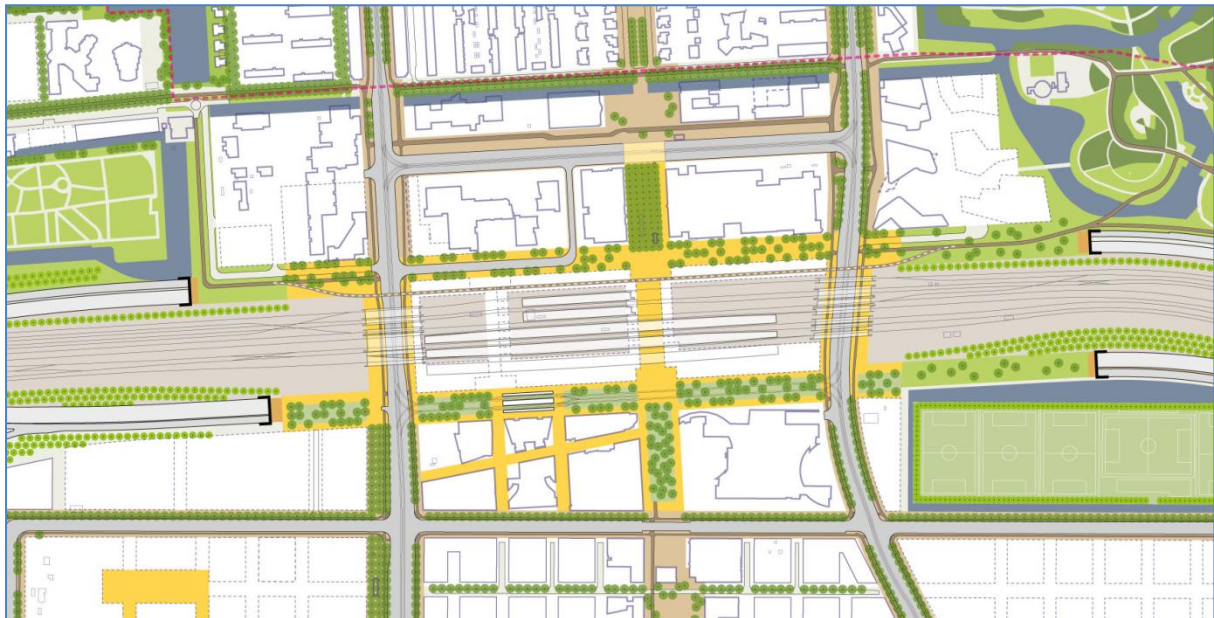
In deze fase van het besluitvormingsproces is nog steeds sprake van een financiële crisis. In 2011 wordt daarom besloten dat eerst de A10 in het dok gerealiseerd wordt (Van Eekelen et al., 2014). Het busstation en de tramhaltes komen bovenop het dok te liggen. Er is echter nog niet voldoende geld beschikbaar om direct het trein- en metrostation onder handen te nemen. Dit heeft te maken met de onzekerheid over de vastgoedopbrengsten in verband met de crisis. Het is vooral de vraag wanneer deze opbrengsten gaan komen. Uiteindelijk kan er op 9 juli 2012 een voorkeursbesluit getekend worden. In dit voorkeursbesluit staan de volgende aanpassingen voor de Zuidas benoemd:

- Uitbreiding naar 2 x 6 rijstroken voor de A10, tevens ontvlechting van doorgaand en bestemmingsverkeer;
- Ondergronds brengen A10;
- Bredere perrons en stijgpunten op station Amsterdam Zuid;
- Stationspassage wordt verbreed en verkort, er komen twee stationsentrees;
- Toekomstige uitbreiding van het aantal sporen wordt mogelijk gemaakt;
- De Noord/Zuidlijn kan dubbelsporig aanlanden op de Zuidas;



- De trams kunnen aanlanden bij de stationsentree, ook de nieuwe hoogwaardige verbinding met Amstelveen en Buitenveldert;
- Er komt een hoogwaardig busstation;
- De stationsentrees worden geschikt gemaakt voor een snelle overstap op andere vervoersmodaliteiten;
- Uitbreiding van het aantal fietsenstallingplaatsen naar 11.000, tevens meer ruimte voor taxi's;
- De bouw van woningen zonder speciale geluid- en stofvoorzieningen wordt mogelijk nu de A10 ondergronds komt te liggen. Het leef- en verblijfsklimaat zal hierdoor versterkt worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012)(Van Eekelen et al., 2014).

In figuur 3 is de visie voor de Zuidas weergegeven in een kaart. Op de kaart is duidelijk te zien dat de A10 ondergronds komt te liggen. Het spoornetwerk ligt nog wel bovengronds. Ondanks dat het niet aan alle verwachtingen van alle partijen voldoet, is er alsnog een ambitieus plan ontstaan. Inmiddels is het eerste masterplan alweer zeventien jaar oud en zijn er ondertussen veel barrières op het pad van de betrokkenen gekomen.



Figuur 3 - Visie Zuidas (Dienst Zuidas, 2013)

## 6. Institutionele barrières bij de Zuidas

Bij de implementatie van transit-oriented development projecten is er vaak sprake van institutionele barrières. Het zijn vaak complexe projecten waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn. In dit onderzoek is gekeken naar de institutionele barrières die bij de ontwikkeling van de Zuidas zijn ontstaan. Uit de interviews met de experts is gebleken dat er bij de ontwikkeling van de Zuidas inderdaad verschillende institutionele barrières zijn opgetreden.

### 6.1. Grote hoeveelheid actoren

#### 6.1.2. Gemeenschappelijke doelen en gezamenlijkheid

Één van de barrières die door Van Eekelen werd benoemd in het interview is het veelvoud aan actoren dat betrokken is bij een project als de Zuidas. Deze partijen moeten met elkaar samenwerken om tot oplossingen te komen. *“De oplossing van het probleem van de één, zit in het domein van de ander”*, aldus Van Eekelen. De verschillende actoren hebben elkaar nodig om problemen op te lossen. Het is niet mogelijk om dit soort projecten vanuit één enkele partij aan te pakken. Er moet naar gemeenschappelijke doelen gekeken worden. Dit is een onderdeel dat niet altijd vlekkeloos verloopt en door alle geïnterviewden werd aangekaart. Snijders benadrukte het belang van het organiseren van gezamenlijkheid: *“Het gaat om gezamenlijkheid, elkaars rollen en belangen respecteren en kijken of je tot gemeenschappelijke doelen kunt komen. Je kunt niet per se gemeenschappelijke belangen maken maar je kunt wel gemeenschappelijke doelen maken”*. Het is belangrijk om zich in elkaars belangen en positie te kunnen verplaatsen om zo gemeenschappelijke doelen te kunnen formuleren. In vergelijking met een puur gemeentelijk project is het project Zuidas aanzienlijk complexer, aldus Faassen. Dit komt omdat men hier te maken heeft met verschillende ‘lijnen’. In een gemeentelijk project krijgt men te maken met de wethouders en de gemeenteraad. In dit project participeren nog veel meer actoren, zoals de Stadsregio en de Provincie Noord-Holland, met elk ook hun eigen hiërarchie. Het is van belang dat er goed gecommuniceerd wordt tussen deze verschillende lijnen.

#### 6.1.2. Onzekerheid en belang van 'sense of urgency'

Doordat er zoveel verschillende partijen uit verschillende sectoren participeren, ontstaat er ook een bepaalde mate van onzekerheid. Een voorbeeld hiervan werd door Van Eekelen benoemd: mensen die werkzaam zijn bij de NS hebben weinig verstand van de weginfrastructuur en werknemers van Rijkswaterstaat hebben op hun beurt weer weinig verstand van spoorinfrastructuur. Omdat deze onderdelen op de Zuidas onlosmakelijk verbonden zijn, moet er een integraal plan opgesteld worden waarbij ook nog de heling van het stedelijk weefsel wordt aangepakt. Doordat partijen moeten meepraten over onderdelen waar men minder verstand van heeft, ontstaat er onzekerheid over de consequenties van de maatregelen voor de betrokken partijen. Om deze onzekerheid weg te nemen bij de partijen is het van belang om 'sense of urgency' te creëren, wat meerdere malen door Snijders werd benadrukt.

Het is zeer van belang om voor alle partijen inzichtelijk te krijgen dat er een noodzaak is voor een bepaalde ontwikkeling of investering. Wanneer dit niet inzichtelijk gemaakt wordt, zal het belang hiervan niet tot de partijen doordringen en is men minder snel bereid om in de plannen mee te gaan. Ook is het van belang om binnen de eigen partij 'sense of urgency' te creëren. De betrokken partijen zullen moeten beslissen over verschillende dossiers. In het geval van de Zuidas zette de gemeente niet alleen in op kantorenontwikkeling nabij de Zuidas, maar dacht men ook na over ontwikkelingen



bij Sloterdijk en de Amsterdam ArenA. Daarom is het van belang dat ook binnen de partijen de noodzaak van een ontwikkeling duidelijk is, zodat er eensgezindheid en gezamenlijkheid ontstaat, zowel binnen partijen als tussen de partijen. Voor de taakorganisaties van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Prorail en Rijkswaterstaat, is het van enorm belang om 'sense of urgency' te creëren bij het ministerie. Deze organisaties zijn erg afhankelijk van het ministerie, omdat het ministerie over het budget beslist.

### 6.1.3. Meerkoppig monster

Niet alleen tussen de partijen, maar ook binnen de partij is het maken van gemeenschappelijke doelen en belangen belangrijk. Snijders en Faassen spraken beiden over de overheid als meerkoppig monster. De gemeente Amsterdam bestaat uit veel verschillende diensten of afdelingen. Deze afdelingen hebben weer hun eigen belangen en doelen. Van belang is om niet alleen de andere partijen mee te krijgen met de doelen van jouw partij, maar ook om binnen de partij eensgezindheid te creëren. Snijders benadrukte ook het belang van eensgezindheid binnen de eigen partij. Prorail is net als de gemeente Amsterdam een bedrijf met veel verschillende afdelingen met elk hun eigen taken. Wil je een project van dit formaat van de grond krijgen is het dan ook van belang om ook die verschillende afdelingen van het belang van dit project te overtuigen. Binnen Prorail is een financiële afdeling die over de verdeling van het budget binnen Prorail beslist. Van belang is dan ook dat de noodzaak van het plan inzichtelijk wordt gemaakt voor deze afdeling en andere afdelingen binnen Prorail. Zowel tussen de partijen als binnen de partijen is goede communicatie en overleg erg belangrijk om gemeenschappelijke doelen op te kunnen stellen.

### 6.1.4. Verschillende sectoren

Er kan ook onzekerheid ontstaan door onbegrip. Vooral in de tijd dat er nog sprake was van een publiekprivate samenwerking was er overleg tussen partijen uit allerlei verschillende sectoren. Deze verschillen bemoeilijkten de communicatie aanzienlijk. *"We hadden ongelooflijk veel en lange sessies tussen de publieke partijen en de private partijen. En wat je ziet is dat het toch een hele andere tak van sport is. Het zijn gewoon mensen die een andere taal spreken. Bij de bank spreken ze een hele andere taal dan bij een gemeente. En dat was best wel lastig, want men begreep elkaar gewoon heel vaak helemaal niet. En dat kostte heel veel tijd om uit te leggen hoe een bank eigenlijk denkt en hoe een gemeente eigenlijk denkt. En het was zelfs zo erg dat van bepaalde begrippen de banken een totaal andere definitie hanteerden dan de gemeente. En dan was je misschien al bijna anderhalf uur aan het vergaderen, grote verwarring alom, en dan bleek dat je gewoon allebei een andere definitie van een begrip hanteerde. En dat betekent dat je dat eerst allemaal moet uitkauwen en dat je elkaar dan eens een keer begrijpt"*, aldus Faassen. Op deze manier ontstaat er al gemakkelijk onbegrip en is het lastig om met elkaar te communiceren. De verschillende partijen waren ook niet gewend om met elkaar samen te moeten werken. Wat dat betreft is dit project voor de participerende partijen ook een hele uitdaging geweest.

### 6.1.5. Ontbreken actoren

#### *Besluitvorming*

Ondanks het grote aantal betrokken partijen, waren niet altijd de juiste partijen bij de onderhandelingen aanwezig. Een belangrijke partij die bij de onderhandelingen over de Zuidas ontbrak, was het ministerie van Verkeer en Waterstaat, aldus Van Eekelen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was enkel vertegenwoordigd door haar taakorganisaties Rijkswaterstaat en Prorail. Deze taakorganisaties beslisten zelf niet over de investeringen. Dat is de taak van het

ministerie van Verkeer & Waterstaat. Van Eekelen sprak over het ontbreken van het belangrijkste ministerie bij de onderhandelingen: *"Wie hebben we nou aan boord? Dan ontbreekt eigenlijk gewoon het belangrijkste ministerie. Die hebben ook geen haast op dat moment. Op hun agenda staat niet: wij moeten de A10 uitbreiden en wij moeten het station aanpassen. En zij staan sterk omdat Amsterdam roept: wij gaan wat met dat station doen. Dan denk het ministerie, ga je gang! Misschien heb je nog een keer wat van ons nodig? Je kan best wat geld komen halen bij ons, maar dat is het geld wat we er nu voor gereserveerd hebben. En dat is niet veel, want wij hebben er geen haast bij"*.

In het interview met Snijders kwam juist een ander probleem met betrekking tot de rolverdeling tussen de verschillende actoren naar voren. In de periode voorafgaand aan de ondervertegenwoordiging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in het overleg bestond er een opdrachtgeversoverleg Zuidasdok. In dit overleg waren onder andere de Directeurs-generaal van het ministerie van VROM en het ministerie van Verkeer en Waterstaat aanwezig. Ook waren de gemeente Amsterdam, de provincie Noord-Holland en de Stadsregio hier vertegenwoordigd. In deze fase was het ministerie van Verkeer en Waterstaat dus wel vertegenwoordigd, in tegenstelling tot Prorail en Rijkswaterstaat. Snijders zag dit op zijn beurt weer als een groot gemis. Hij heeft vanuit Prorail toe moeten werken naar een organisatie waarin ook zij, als Prorail zijnde, zeggenschap hadden en niet alleen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Wat dat betreft zijn er zeker verschillen aanwezig tussen de opvattingen van de verschillende partijen over welke partijen aanwezig moeten zijn in het overleg.

### *Gevestigde bedrijven*

Zowel in de besluitvormingsfase als in de realiseringsfase is ook de communicatie met de omgeving belangrijk. Op het moment zijn er ongeveer 700 bedrijven gevestigd op de Zuidas en wonen er ongeveer 1800 mensen (Gemeente Amsterdam, g.d.). Wanneer de veranderingen aan de infrastructuur doorgevoerd gaan worden, zullen de gevestigde bedrijven en inwoners hier hinder van ondervinden. Om deze hinder te beperken, is het belangrijk om overleg te voeren met de gevestigde partijen en naar de belangen van deze partijen te luisteren. De bedrijven die inmiddels op de Zuidas gevestigd zijn, zijn grote invloedrijke partijen die erg belangrijk zijn voor de Zuidas. Vanwege hun sterke positie en het feit dat zij goed op de hoogte zijn van juridische regelingen zal er goed met deze bedrijven gecommuniceerd moeten worden over de plannen voor de Zuidas. *"Dus tegen de tijd dat die aannemers gecontracteerd zijn ... moet er heel intensief ook weer over de aanpak overlegd worden met de omgeving. Er zitten hier natuurlijk geweldig invloedrijke partijen. In elk opzicht, belangen, veel geld, maar ook juridisch zwaar onderlegd natuurlijk. Dus als je die met een kluitje in het riet zou willen sturen dan strandt dat ergens natuurlijk, als je dat al zou willen. Maar dan is het kansloos"*. Voor deze bedrijven is het van belang dat zij goed bereikbaar blijven ten tijde van onder meer de bouw van het dok. Zij hebben voor de Zuidas gekozen als hoogwaardige kantoorlocatie en zitten er niet op te wachten om tien jaar in een bouwput gevestigd te zijn.

Nu de besluitvormingsfase is afgerond en de aanbesteding is gestart merkt men bij de gemeente Amsterdam dat er steeds meer vragen komen vanuit de gevestigde bedrijven en de inwoners van de Zuidas, aldus Faassen. Men is onzeker over de gevolgen van de realisatie en wil weten waar en wanneer er verbouwd wordt. Deze vragen zijn echter lastig te beantwoorden voor de gemeente Amsterdam. De aannemer die als winnaar uit de aanbestedingsprocedure komt zal de fasering bepalen en pas dan wordt bekend wanneer er waar verbouwd wordt. Op 30 mei 2015 verscheen er in Het Parool een krantenbericht waarin de gevestigde bedrijven veel kritiek uiten op de plannen

voor de Zuidas. Grote namen als ABN Amro en AkzoNobel uiten hun kritiek op de ondertunneling van de A10 en de verbouwing van station Amsterdam Zuid (Soetenhorst, 2015). Deze bedrijven vrezen ernstige overlast van de verbouwing voor een periode van ongeveer tien jaar. Ook twijfelen de bedrijven aan het nut en de noodzaak van deze ingrepen.

In totaal zijn er als reactie op de plannen 135 zogenaemde zienswijzen ingediend. Wanneer er al in vroegere fases van het project overleg plaats had gevonden tussen de betrokken planontwerpers en de reeds gevestigde partijen hadden deze problemen misschien beperkt kunnen worden. De gevestigde partijen hadden hun belangen kunnen benadrukken en hiermee had men rekening kunnen houden in het opstellen van het plan. Het is niet enkel van belang om de partijen die het plan ontwerpen en realiseren bij elkaar te krijgen, ook de gevestigde partijen hebben hun mening over deze plannen. Wanneer er al in eerdere fases van de besluitvorming ook overleg met deze partijen wordt gevoerd kan er veel gesteggel en protest bespaard blijven.

### 6.1.6. Risicoverdeling

#### *Verwevenheid risico's*

Een ander groot probleem dat speelde in de besluitvormingsfase over de Zuidas was de risicoverdeling. Dit is een van de voornaamste redenen waardoor de publiekprivate samenwerking niet geslaagd is. In de vroegste plannen was het idee om vastgoed te ontwikkelen boven het dok, zowel boven de treinsporen als boven de snelweg (Van Eekelen et al., 2014). Op deze manier zouden de private investeerders hun geïnvesteerde geld terug kunnen verdienen aan het vastgoed. Wanneer dit plan doorgezet zou zijn, zouden eerst de infrastructuurtunnels gerealiseerd worden. Wanneer deze tunnels af zouden zijn, kon het vastgoed gebouwd gaan worden. Van Eekelen benadrukte in het interview dat het niet bekend is of deze tunnels zouden gaan zetten in de ondergrond wanneer de gewichtsbelasting toeneemt. Mocht dit het geval zijn geweest dan zou de tunnel waarschijnlijk (in ieder geval tijdelijk) gesloten moeten worden. Welke partij draait dan op voor de kosten die hierdoor veroorzaakt worden? Dit zorgt voor onzekerheid onder de participerende partijen.

Voor Prorail was het ook niet duidelijk of het op zulke grote schaal bouwen van vastgoed boven de spoortunnels tot problemen zou leiden. Binnen Prorail was men bang voor de consequenties van eventuele problemen. *"Iedereen wist dat het een groot risico was, wanneer het misgaat ligt de hele operatie plat en gaat de NS claimen. Maar wanneer zo'n pand daarboven gaat verzakken gaat die eigenaar claimen. Al die cross-liabilities, hoe werkt dat allemaal? Nou, daar was Prorail eigenlijk als de dood voor"*, aldus Snijders. Eenzelfde soort probleem is het brandgevaar. Wanneer er brand uitbreekt in een van de tunnels wordt het vastgoed tijdelijk onbruikbaar. Wie is er dan verantwoordelijk voor de onkosten voor de vastgoedeigenaar? Hetzelfde is het geval wanneer er brand uitbreekt in het vastgoed en de tunnel tijdelijk onbruikbaar is. Dit soort risicovraagstukken zorgen voor onzekerheid onder de participerende partijen. *"Als het allemaal van één eigenaar is, is het duidelijk wie het risico draagt. Maar als er verschillende eigenaren zijn met gedeelde belangen, en het disfunctioneren van het één kan het disfunctioneren van het ander veroorzaken, dan raak je de institutionele belangen van de partijen"*, aldus Van Eekelen.

#### *Gebrek aan ervaring*

Een ander probleem omtrent de risicoverdeling was dat de private partijen geen ervaring hadden met infrastructuurontwikkeling. Zij waren vooral geïnteresseerd in het ontwikkelen van vastgoed boven het dok. Op een gegeven moment hebben de private partijen dan ook aangegeven dat zij niet

de risico's van het infrastructuurproject wilden dragen. Ze vroegen zich af hoe ze de risico's moesten dragen van iets waar ze eigenlijk helemaal geen verstand van hadden, aldus Faassen. De private partijen waren van mening dat de Rijksoverheid het risico moest dragen, want de Rijksoverheid was de partij met ervaring in infrastructuurprojecten. De Rijksoverheid was echter juist van mening dat de private partijen die risico's konden dragen, aangezien zij bekend waren met het inschatten en berekenen van risico's van grote projecten. Hierdoor ontstonden er wederzijdse verwachtingen die men niet waar wilde maken. Rijkswaterstaat was er op dat moment huiverig voor dat wanneer de helft van de tunnel was aangelegd en het geld van de private partijen op blijkt te zijn, zij zouden opdraaien voor de kosten om de tunnel alsnog te voltooien. Faassen benadrukte dat het in de praktijk vaak er op neer komt dat wanneer de private partijen hun financiële verplichtingen niet meer kunnen nakomen de overheid voor de resterende kosten opdraait. Deze angst kan zorgen voor verstoorde relaties tussen verschillende partijen.

### 6.1.7. Financiering

Het rond krijgen van de financiering voor de Zuidas is ook een groot probleem geweest (Van Eekelen et al., 2014). Het is in de besluitvormingsperiode meerdere malen voorgekomen dat de participerende partijen de business case niet sluitend konden krijgen. Volgens Faassen is de financiering altijd één van de grootste fricties in dit soort projecten. Het is een onderwerp dat in elk bestuurlijk overleg opnieuw ter sprake komt. Ook dit heeft een verband met het grote aantal actoren bij een transit-oriented development project. Van Eekelen sprak over competitieve coöperatie: *"Ik noem het competitieve coöperatie, de partijen zijn tot elkaar veroordeeld. Als je hier iets wilt en aan één draad trekt beginnen alle draden mee te bewegen. Maar die competitieve coöperatie betekent ook dat iedereen allemaal naar elkaar zit te loeren. En dan is het ook niet ongebruikelijk om te kijken of je een ander ook een deel van jouw rekening kan laten betalen"*.

De totale financiering van de Zuidas is afkomstig van vele verschillende actoren. Het meefinancieren van projecten waarmee de doelen van andere partijen verwezenlijkt worden is ook een manier om gezamenlijkheid en goodwill te creëren. Omdat station Amsterdam Zuid de status van Nationaal Sleutelproject had verkregen, zou er veel geld vrijkomen voor dit project vanuit het ministerie van VROM. Dit geld was niet enkel en alleen bestemd voor de openbaarvervoer terminal, maar kon ook worden gebruikt voor de inpassing van het station in de rest van de omgeving. Het geld was bedoeld voor een algehele kwaliteitsimpuls voor station Amsterdam Zuid. Het ministerie van VROM kon dit geld gebruiken als een soort hefboom, aldus Snijders. Wanneer zij investeerden in de inpassing van het station in de omgeving, kregen zij brede steun vanuit de gemeente Amsterdam. Op deze manier kon het ministerie van VROM partijen bij elkaar brengen door middel van hun eigen investeringen. Dit bevestigt opnieuw het belang van het zich kunnen verplaatsen in belangen en doelen van andere partijen.

### 6.1.8. Oplossingen

Voor het probleem van de grote hoeveelheid actoren is geen eenduidige oplossing te bedenken. Veel barrières, met elk hun eigen aard, komen voort uit deze grote hoeveelheid actoren. Het is daarom, zoals eerder beschreven, van belang om gezamenlijkheid en gezamenlijke doelen te organiseren onder de participerende partijen (Van Eekelen, Snijders). Dit geldt zowel voor gezamenlijkheid tussen partijen als voor gezamenlijkheid binnen de verschillende afdelingen in een bepaalde partij. Wanneer dit niet gedaan wordt en iedere partij zijn eigen weg gaat, is het lastig om tot een integraal plan te komen.

Vanwege het integrale karakter van het project zullen de participerende partijen ook mee moeten beslissen over onderdelen waarvan zij minder verstand hebben. Dit kan onzekerheid veroorzaken onder de partijen, aldus Van Eekelen. Om dit tegen te gaan is het van belang om voor iedere partij inzichtelijk te maken wat de noodzaak en het nut van een bepaalde ingreep is, aldus Snijders. Wanneer dit duidelijk wordt gecommuniceerd naar de participerende partijen, kan er een 'sense of urgency' onder de partijen ontstaan. Hierdoor zijn de partijen zich beter bewust van de gevolgen en het belang van de ingreep. Dit kan in ieder geval een gedeelte van de onzekerheid onder partijen wegnemen.

De onzekerheid die kan ontstaan door de participatie van partijen uit allerlei verschillende sectoren is ook een probleem wat voort komt uit de grote hoeveelheid actoren. Faassen benadrukte in het interview de moeizame communicatie tussen de gemeente Amsterdam en de private partijen afkomstig uit de bankensector. Bepaalde begrippen werden anders gedefinieerd, de partijen uit verschillende sectoren spraken een andere taal, aldus Faassen. Dit kan worden tegengaan door duidelijke communicatie tussen de partijen. De partijen moeten er zich bewust van zijn dat zij ook te maken hebben met partijen uit andere sectoren en daarom bepaalde, voor hen vanzelfsprekende, punten verduidelijken. Ook kan het aanstellen van een onafhankelijk tussenpersoon, met kennis uit verschillende sectoren, helpen om dit probleem aan te pakken. Deze persoon kan bepaalde punten verduidelijken en zorgen voor een geslaagde communicatie tussen de partijen.

Een ander probleem omtrent de communicatie is het ontbreken van partijen bij bepaalde onderhandelingen. Dit werd zowel door Van Eekelen als door Snijders als een probleem gezien. Het is van belang dat alle betrokken partijen bij onderhandelingen aanwezig zijn en hun visie op het geheel naar voren kunnen brengen. Hierbij moet men zich niet alleen op de investerende partijen richten, maar ook op de uitvoerende organisaties (zoals Prorail, Rijkswaterstaat) en de omwonenden (in dit geval zowel bedrijven als inwoners). Wanneer deze partijen allen betrokken zijn bij de besluitvorming kan er een breed gedragen plan ontwikkeld worden. Hierdoor kunnen ook eventuele problemen achteraf beperkt worden, zoals de kritiek van de grote bedrijven op de Zuidas.

De risicoverdeling is een probleem wat lastig te verhelpen is. Doordat het een integraal project is waarbij de verschillende onderdelen verweven zijn met elkaar, zijn de risico's niet duidelijk onder te verdelen. Problemen in het ene onderdeel kunnen problemen in een ander onderdeel tot gevolg hebben. Dit zou bij de Zuidas het geval zijn geweest wanneer er infrastructuur boven het dok gebouwd zou worden (Van Eekelen, Snijders). Door deze verwevenheid kunnen de verschillende onderdelen niet als aparte onderdelen gezien worden, maar moet er gekeken worden naar het geheel. Van belang is dan dat de risico's duidelijk en overzichtelijk zijn voor alle partijen. Wanneer dit niet het geval is, zal het in veel gevallen een te groot risico zijn om te participeren. De partijen weten dan niet waar zij aan toe zijn.

Hetzelfde geldt voor de financiering van een project als de Zuidas. Dit is ook een probleem wat niet makkelijk te verhelpen is en dit zal waarschijnlijk vaak een heikel punt blijven. Hierbij is het ook van belang dat het voor alle betrokken partijen duidelijk is wat de kosten zijn en wie voor welke kosten opdraait. Wanneer dit duidelijk is voor alle partijen kan in ieder geval een gedeelte van de onzekerheid weggenomen worden. Ondanks het lastige karakter van de barrières die ontstaan bij de risicoverdeling en de financiering kunnen de gevolgen toch beperkt worden door middel van duidelijkheid en goede afspraken onder de partijen.

## 6.2. Passiviteit

Een te passieve opstelling van partijen in een samenwerkingsverband kan een barrière vormen in het besluitvormingsproces. In een project als de Zuidas is het volgens Snijders van belang om durf te tonen. Het is belangrijk om als een van de vele partijen in het geheel jouw nek uit te durven steken. En daarbij moet men niet alleen opkomen voor de belangen van de eigen partij, maar ook voor de belangen van anderen. In combinatie met de hoogste baas van Prorail heeft Snijders zich hard gemaakt voor het belang van de zessporigheid. Vooral in de tijd dat men nog van plan was om zowel de sporen als de snelweg ondergronds te brengen, was het belang dat er dan ook naar de capaciteit en reizigersstromen in de toekomst werd gekeken. Wanneer dit naderhand nog aangepast zou moeten worden, zouden er veel onnodige kosten gemaakt moeten worden. Prorail was niet de enige partij die dit graag zou zien gebeuren, zij konden rekenen op bijval vanuit de gemeente Amsterdam, de NS en de Stadsregio. Deze partijen waardeerden het lef vanuit Prorail om hun nek uit te steken en dit probleem opnieuw op de kaart te zetten. "*Hiermee heeft Prorail credits opgebouwd bij andere partijen*", aldus Snijders. Wanneer meerdere partijen dit doen en daarbij niet alleen hun eigen belang in ogenschouw nemen, zal dit meehelpen om gezamenlijkheid te organiseren.

De oplossing voor deze barrière lijkt in eerste instantie erg eenvoudig: de partijen zullen vaker hun nek uit moeten steken en niet bang moeten zijn om durf te tonen. Het is echter niet zo eenvoudig om dit te bewerkstelligen. De participerende partijen moeten zich er bewust van worden dat durf tonen ook positieve bijeffecten kan opleveren, zoals Snijders benadrukte. Wanneer de partijen zich hier bewust van zijn zal de drempel om hun nek uit te steken lager zijn. Dit zou tevens meewerken aan het organiseren van gezamenlijkheid, aldus Snijders.

## 6.3. Fuikvorming

Het belang van switchopties binnen het plan werd ook door alle respondenten benadrukt. In een project van deze omvang met veel verschillende actoren moet de mogelijkheid bestaan om een stap terug te zetten. Snijders vergeleek dit met een fuik: "*Niemand wil een fuik in gereden worden. Dan zit je er eenmaal in en dan kun je alleen nog maar ja zeggen*". Er moet ook een weg terug mogelijk zijn of in ieder geval een mogelijkheid om af te wijken van het plan. Op deze manier blijft het mogelijk om bepaalde onvoorziene risico's financieel op te vangen.

Ook aan deze switchopties zit echter een keerzijde. Faassen benadrukte dat partijen zoals de provincie Noord-Holland en de Stadsregio hun financiële bijdrage koppelen aan de vervoersmodaliteit waaraan zij mee willen betalen. De Stadsregio wil bijvoorbeeld dat hun bijdrage wordt gebruikt voor het ontwikkelen van een nieuw tram- en busstation. Wanneer er binnen het plan geswitcht wordt en er bepaalde aanpassingen aan het plan gedaan worden, is het echter niet zeker dat deze financiële bijdrages dan ook gelijk blijven. Wanneer bijvoorbeeld de aanpassingen aan het station versoberd zouden worden, is er een grote kans dat de provincie niet meer bereid is om het volledige afgesproken bedrag te investeren. Om die reden is het van belang dat de switchopties die worden vastgelegd, opties zijn die door alle partijen worden gedragen en niet alleen voor een enkele partij aantrekkelijk zijn.

De oplossing voor deze barrière is vanzelfsprekend het toevoegen van switchopties aan de plannen. Het is echter niet altijd gemakkelijk om switchopties te bedenken die door alle partijen gedragen worden. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van een switchoptie zullen sommige partijen hun



doelen gedeeltelijk niet verwezenlijken. Het is dan niet zeker of zij de financiële bijdrage zullen leveren die eerder afgesproken was. Toen er voor gekozen werd om enkel de snelweg ondergronds te brengen en de sporen bovengronds te laten liggen, was dit ook het geval bij de gemeente Amsterdam. Zij waren bereid om de helft van de afgesproken financiële bijdrage te leveren indien er maar een half dok werd gebouwd, in plaats van het volledige dok met zowel de snelweg als de sporen onder de grond, aldus Faassen. Dit benadrukt het belang van het creëren van breed gedragen switchopties. De switchopties die partijen opnemen in de plannen zullen binnen alle partijen geaccepteerd moeten zijn om onvoorziene risico's op te kunnen vangen. Wanneer dit niet het geval is, en de partijen beperken hun financiële bijdrages, zullen de switchopties maar weinig bijdragen aan een verbetering van de financiële situatie van het project.

#### **6.4. Regelgeving**

Een ander soort institutionele barrière is de complexe Europese regelgeving. In de tijd van 'tekenen en rekenen' was het lastig om de business case sluitend te krijgen. Voor de private partijen is de risicobuffer die op dat moment wordt aangehouden te beperkt (Van Eekelen et al., 2014). Op dat moment heeft de Zuidasonderneming alleen zeggenschap over de grond boven het dok. Op de grond aan de flanken zal ook vastgoed ontwikkeld worden. Dit wordt echter niet in de business case meegenomen. Om te voorkomen dat het vastgoed naast het dok gaat concurreren met het vastgoed boven het dok wordt er op 7 maart 2006 besloten om ook de gronden langs het dok onder te brengen in de Zuidasonderneming. Op deze manier wordt het gevaar van de concurrentie op de vastgoedmarkt verkleind en worden de risico's beperkt gehouden. Deze verandering in de 'scope' van het project heeft echter ook een keerzijde. Er wordt geconstateerd dat vanwege de aanzienlijke wijzigingen in de 'scope' van de onderneming de selectieprocedure voor private partijen opnieuw doorlopen moet worden vanwege de Europese regelgeving. De reeds participerende private partijen kijken hier, ondanks dat zij zich niet opnieuw moeten kwalificeren, met een gemengd gevoel naar. Het zal eenvoudiger worden de business case sluitend te krijgen, maar de concurrentie neemt ook aanzienlijk toe.

De oplossing voor deze barrière ligt niet zozeer bij de participerende partijen, maar bij de politiek. Vanwege de complexe regelgeving kan een project in sommige gevallen veel vertraging oplopen. Wanneer de regelgeving minder bureaucratisch zou zijn zouden dit soort barrières kunnen verdwijnen.

#### **6.5. Vergelijking resultaten**

Bij de institutionele barrières die genoemd werden door de respondenten zijn veel overeenkomsten zichtbaar. Het grootste gedeelte van de barrières werd door meerdere respondenten benoemd. De institutionele barrières die bij de besluitvorming van de Zuidas zijn opgetreden, zijn veelal barrières die voortkomen uit de grote hoeveelheid actoren die betrokken zijn bij een project van dit formaat. De respondenten benadrukten het belang van gezamenlijkheid en gemeenschappelijke doelen en belangen. De verschillende actoren moeten bereid zijn zich in elkaars belangen te verplaatsen. Op deze manier kan er ondanks de vele actoren aan een plan worden gewerkt wat breed gedragen wordt.

Vanwege de vele actoren is de financiering ook een complex onderwerp. Omdat verschillende modaliteiten met elkaar verweven zijn is elke partij er op gericht om vooral aan het verwezenlijken van haar eigen doelen mee te betalen. Het is echter een integraal project waarbij ook

gemeenschappelijke doelen verwezenlijkt gaan worden en deze kosten moeten ook betaald worden door de verschillende actoren.

De risicoverdeling is ook een heikel punt geweest bij de Zuidas. In de fase waarin aan een publiekprivate samenwerking werd gewerkt was dit één van de belangrijkste breekpunten. De private partijen wilden geen risico's dragen voor onderdelen van het project waar zij zelf weinig ervaring mee hadden.

Deze institutionele barrières komen allemaal voort uit het feit dat een integraal project is met veel verschillende actoren. Een ander soort institutionele barrière is de Europese regelgeving op het gebied van aanbestedingen geweest. Als gevolg van deze regelgeving moest er na een scopewijziging opnieuw een aanbestedingsprocedure gestart worden om private partijen de mogelijkheid te bieden om mee te investeren.



## 7. Conclusie en reflectie

### 7.1. Conclusie

#### 7.1.1. Zuidas en institutionele barrières

Aan de hand van interviews en literatuur is er in dit onderzoek geprobeerd om te onderzoeken op welke manier transit-oriented development is toegepast bij de Zuidas, welke institutionele barrières daarbij zijn opgetreden en hoe de partijen daarmee zijn omgegaan. Bij de planuitwerking van de Zuidas is in eerste instantie gekozen voor een publiekprivate samenwerking. In combinatie met private investeerders zou het mogelijk zijn om het ambitieuze plan uit te voeren. Het was lastig om de business case sluitend te krijgen. Ook de risicoverdeling was een heikel punt in de samenwerking tussen de private en publieke partijen waarop men uiteindelijk besloot om verder te gaan zonder private investeerders. Het was een publiek project geworden. Zonder de private partijen was er minder budget beschikbaar. De vastgoedopbrengsten waren ook minder zeker geworden vanwege de economische crisis. Het was financieel niet mogelijk om zowel de snelweg als de sporen ondergronds te leggen. Het resultaat van het uiteindelijke voorkeursbesluit is niet de maaiveldstad waar men op gehoopt had, maar desondanks wordt het leefklimaat verbeterd, de capaciteit van de A10 wordt vergroot, de overstap tussen verschillende modaliteiten wordt verbeterd, het station kan uitbreiden én in de toekomst blijft het mogelijk om alsnog het spoor onder de grond te leggen.

Het is een lange periode met vele onderhandelingen en overleggen geweest voordat dit voorkeursbesluit waarheid is geworden. Tussen het eerste masterplan in 1998 en het voorkeursbesluit in 2012 zijn veertien jaren verstreken. Tijdens deze periode zijn verschillende institutionele barrières opgetreden. Het grootste gedeelte van deze barrières kwam voort uit het grote aantal actoren. Actoren uit verschillende sectoren die elk hun eigen belangen proberen te behartigen en hun eigen doelen nastreven. De financiering en de risicoverdeling zijn vaak een knelpunt geweest in deze besluitvormingsfase. Dit heeft zelfs tot gevolg gehad dat het project voortaan verder ging zonder private partijen. Ook zonder private partijen waren er nog veel verschillende actoren betrokken. Om met al deze betrokken partijen tot een integraal plan te komen moest er gezamenlijkheid gecreëerd worden. Men moet zich kunnen verplaatsen in de andere partijen en hun belangen. Ook is het van belang dat er 'sense of urgency' gecreëerd wordt. Partijen moeten inzichtelijk maken waarom een bepaalde ingreep nodig is. Hierdoor ontstaat er meer begrip voor elkaars belangen en doelen. Een institutionele barrière van andere aard is de Europese regelgeving. Op het moment dat het te bouwen vastgoed naast het dok werd geïntegreerd in het plan van het Zuidasdok, was er sprake van een grote scopewijziging. Dit had tot gevolg dat er opnieuw een aanbestedingsproces in gang gezet moest worden om private partijen de kans te bieden om te participeren in het project. Dit was een teleurstelling voor de reeds participerende private partijen.

Deze barrières kunnen gedeeltelijk beperkt worden door het maken van goede afspraken tussen partijen. Duidelijkheid over risico's, financiering, switchopties en doelen is erg belangrijk. Wat betreft de complexe Europese regelgeving is de politiek hetgeen een verandering teweeg kan brengen.

#### 7.1.2. Vergelijking met literatuur

Wanneer deze bij de Zuidas geconstateerde institutionele barrières worden vergeleken met de institutionele barrières die eerder beschreven zijn in het theoretisch kader, zijn er veel

overeenkomsten zichtbaar. De institutionele barrières die beschreven zijn door Tan et al. (2014) zijn vooral organisatorische barrières. De organisatie van het project en de rolverdeling tussen de partijen is bij de Zuidas ook niet altijd vlekkeloos verlopen. Hierdoor ontbraken er belangrijke partijen aan de onderhandelingstafels. Ook bij de Zuidas is er een gebrek geweest aan partijen die de leidende rol op zich durfden te nemen. Snijders benadrukte het belang van durf tonen. Men moet niet bang zijn om zijn nek uit te steken. Tan et al. (2014) beschreven een cultuur van onverschilligheid ten opzichte van de behoefte aan openbaar vervoer als een barrière. Dit was in de situatie van de Zuidas niet het geval. Alle partijen waren zich bewust van het belang van een goede openbaarvervoersverbinding voor de ontwikkeling van de Zuidas. Een verklaring voor dit verschil zou de Nederlandse cultuur kunnen zijn. Men is hier minder gehecht aan de auto, waardoor er meer behoefte aan openbaar vervoer is dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

Ook de institutionele barrières die Porter (1997) beschreef vertonen overeenkomsten met de institutionele barrières van de Zuidas. Ook bij de Zuidas was sprake van niet-ondersteunend overheidsbeleid. De aanbestedingsprocedure die opnieuw moest gebeuren zorgden bij veel private partijen voor ergernis. Porter (1997) beschrijft dat samenwerking tussen partijen uit verschillende sectoren vaak nodig is, maar ook erg lastig te organiseren. Bij de Zuidas was er in sommige gevallen sprake van onbegrip tussen partijen uit verschillende sectoren.

Niet alle barrières van Porter (1997) zijn terug te zien bij de situatie van de Zuidas. Porter beschrijft dat er vaak gekozen wordt voor ontwikkeling van onaantrekkelijke gebieden om op die manier het gebied te kunnen verbeteren. In het geval van de Zuidas was hier geen sprake van. Hier was juist voor deze locatie gekozen vanwege het grote potentieel vanwege de strategische ligging ten opzichte van onder meer Schiphol. Een barrière die door de respondenten nadrukkelijk benoemd werd, de complexiteit van de risicoverdeling, wordt in de barrières uit het theoretisch kader niet expliciet benoemd. Dit zou te maken kunnen hebben met de complexiteit van het project. Er was nog weinig ervaring met het bouwen van vastgoed bovenop tunnels en de risico's waren daarom niet goed te overzien.

## 7.2. Reflectie en discussie

### 7.2.1. Reflectie op onderzoek

In dit onderzoek is onderzocht welke institutionele barrières zijn opgetreden bij de besluitvorming van de Zuidas. Dit is onderzocht aan de hand van diepte-interviews met drie personen die werkzaam zijn bij verschillende betrokken actoren. Het was interessant geweest wanneer er nog meer diepte-interviews waren afgenomen met werknemers van andere betrokken actoren. Dit zou een toevoeging zijn voor het onderzoek omdat de resultaten dan vanuit meerdere verschillende actoren afkomstig zijn. Dit komt de volledigheid van het onderzoek ten goede. De resultaten van de drie afgenomen interviews waren echter erg goed bruikbaar in het onderzoek waardoor de barrières uitgebreid beschreven konden worden. Door middel van specifieke voorbeelden vanuit de interviews was het mogelijk om de barrières duidelijk inzichtelijk te maken.

Een ander aandachtspunt is de informatie over de ontwikkeling en besluitvorming van de Zuidas. Deze data is, naast de primaire data, vooral afkomstig van één enkele bron. Deze informatie zou sterker onderbouwd worden wanneer deze uit meerdere verschillende bronnen afkomstig was. Specifieke informatie over de besluitvorming van de Zuidas is echter beperkt beschikbaar.

### 7.2.2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In een vervolgonderzoek zou er voor gekozen kunnen worden om de resterende actoren ook te onderwerpen aan een diepte-interview. Dit zou de volledigheid van het onderzoek ten goede komen. Het zou dan ook interessant om niet alleen de publieke partijen, maar ook private partijen die destijds betrokken waren bij het onderzoek te betrekken. De resultaten belichten het onderwerp dan vanuit alle verschillende sectoren en invalshoeken.

Een andere suggestie voor vervolgonderzoek is het onderzoek naar institutionele barrières bij de realisatie van de Zuidas. In dit onderzoek wordt enkel het besluitvormingsproces behandeld. Naarmate de daadwerkelijke realisatie van de Zuidas en het Zuidasdok vordert, zullen er waarschijnlijk ook institutionele barrières optreden. Deze barrières zijn nu buiten beschouwing gelaten maar behoren wel tot de institutionele barrières die optreden bij de implementatie van transit-oriented development.

## Literatuurlijst

- Anderson, W.P., Kanaroglou, P.S. & Miller, E.J. (1996). "Urban form, energy and the environment: a review of issues, evidence and policy", *Urban Studies*, jrg. 33, nr. 1, pp. 7-35.
- Belzer, D. & Autler, G. (2002). *Transit Oriented Development: Moving from Rhetoric to Reality*. Washington D.C.: Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and Great American Station Foundation.
- Bernick, M. & Cervero, R. (1997). *Transit Villages for the 21<sup>st</sup> Century*. New York: McGraw-Hill.
- California Department of Transportation (2001). *Factors for Success in California's Transit-Oriented Development*. Sacramento: Technical Advisory and Policy Steering Committee.
- Calthorpe, P. (1993). *The next American metropolis: ecology, community and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- Cervero, R., Hall, P. & Landis, J. (1992). *Transit Joint Development in the United States: a Review and Evaluation of Recent Experiences and an Assessment of Future Potential*. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Cervero, R., Ferrell, C. & Murphy, S. (2002). "Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review", *Research Results Digest*, nr. 52.
- Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2012). *Key Methods in Geography*. Londen: SAGE.
- Dienst Zuidas (2013). *Stadsplattegrond Visie Zuidas*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam
- Dorsey, B. & Mulder, A. (2013). "Planning, place-making and building consensus for transit-oriented development: Ogden, Utah case study", *Journal of Transport Geography*, jrg. 21, nr. 32, pp. 65-76.
- Eekelen, B. van, Schnieders, R. & Wilde, S. de (2014). *De dokwerkers: reconstructie van planontwikkeling en bestuurlijke besluitvorming bij Zuidas en Zuidas Dok*. Den Haag: Neerlands Diep.
- Gunn, H. (2001). "Spatial and temporal transferability of relationships between travel demand, trip cost and travel time", *Transportation Research E*, nr. 37, pp. 163-189.
- Gemeente Amsterdam (2009). *Visie Zuidas*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (g.d.). "Over Zuidas". Geraadpleegd op 1 maart 2015 via <http://www.amsterdam.nl/zuidas/zuidas/>. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Institute for Transportation & Development Policy (2014). *TOD Standard V2.1*. Bogota: Despacio.
- London Docklands Development Corporation (1997). *Starting from scratch - The development of transport in London Docklands*. Geraadpleegd op 31-05-2015 via <http://www.lddc-history.org.uk/transport/index.html>. Londen: London Docklands Development Corporation.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie ZuidasDok*. Den Haag: Projectorganisatie ZuidasDok

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Lange Termijn Spoor Agenda Vervoerwaardestudie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003). *Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht - voortgangsrapportage december 2003*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Nederlandse Spoorwegen (g.d.). "Informatie over station Amsterdam Zuid". Geraadpleegd op 29 april 2015 via <http://www.ns.nl/reizigers/reisinformatie/stationsvoorzieningen/stations/a/amsterdam-zuid>. Utrecht: Nederlandse Spoorwegen.
- Niemira, M.P. (2007). "The Concept and Drivers of Mixed-use Development: Insights from a Cross-Organizational Membership Survey", *Research Review*, jrg. 4, nr. 1, pp. 53-56.
- North, D.C. (1991). "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives*, nr. 5, pp. 97-112.
- Het Parool (2009). Veiling aandelen Zuidas gaat niet door. *Het Parool*, 09-06-2009.
- Porter, D. (1997). *Transit Focused Development: A Synthesis of Practice*. Washington, D.C.: Transportation Research Board, National Research Council.
- Puget Sound Regional Council (1999). *Creating Transit Station Communities in the Central Puget Sound Region: a Transit-Oriented Development Workbook*. Seattle: Puget Sound Regional Council.
- Soetenhorst, B. (2015). Bedrijven Zuidas vinden ondertunneling te duur, onnodig en gevaarlijk. *Het Parool*, 30-05-2015.
- Tan, W., Bertolini, L. & Janssen-Jansen, L. (2014). "Identifying and conceptualising contextspecific barriers to transit-oriented development strategies: the case of the Netherlands", *The town planning review*, jrg. 85, nr. 5, pp. 639-663.
- Thrall, G.I. (2002). *Business Geography and New Real Estate Market Analysis*. New York: Oxford University Press USA.
- Wardman, M. (1998). "The value of travel time: a review of British evidence", *Journal of Transport Economics and Policy*, jrg. 32, nr. 3, pp. 285-316.
- Wee, B. van, Annema, J.A. & Banister, D. (2013). *The Transport System and Transport Policy, an introduction*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Wheaton, W.C. (1987). "The Cyclic Behavior of The National Office Market", *AREUEA Journal*, jrg. 15, nr. 4, pp. 281-299.

## Bijlage 1 - Interview guide

Voor dit onderzoek zijn drie diepte-interviews afgenomen. De respondenten die geïnterviewd zijn, zijn de heer Van Eekelen (Arcadis), mevrouw Faassen (Gemeente Amsterdam) en de heer Sniijders (PartnersinProjects, in opdracht van Prorail). Bij de drie interviews zijn grotendeels dezelfde onderwerpen behandeld, wel werd er per respondent specifiek op bepaalde onderwerpen ingegaan.

De opbouw van de interviews bestaat globaal uit:

- Welke rol heeft de respondent gespeeld in de besluitvorming? Vanuit welke positie?
- Bestaande barrières literatuur
- Barrières omtrent leiderschap, problemen door grote aantallen actoren
- Barrières omtrent risicoverdeling, falen publiek private samenwerking
- Barrières omtrent financiering van het project
- Overige barrières die ervaren zijn door de respondenten

Deze onderwerpen hebben gediend als basis voor de interviews. De antwoorden van de respondenten vormden hebben geleid tot verdiepende vragen en bruikbare informatie.

De transcripties van de interviews zijn in een vertrouwelijke bijlage toegevoegd voor de begeleider.