

Op koers varen



Een onderzoek naar de relatie tussen de context van een ruimtelijke ontwikkeling in Stadshavens en de manier waarop het project Rijnhaven wordt georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van de gewenste oplossing.

M.L. van Beek
Juli. 2012

Schieders Dijk
2012

Op koers varen

Een onderzoek naar de relatie tussen de context van een ruimtelijke ontwikkeling in Stadshavens en de manier waarop het project Rijnhaven wordt georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van de gewenste oplossing.

Master Thesis Planologie, Faculteit Geowetenschappen

16 Juli, 2012

AUTEUR

M.L van Beek
3569543

Universiteit Utrecht

Begeleider Universiteit Utrecht
Dr. W.A.A. Jacobs

IN OPDRACHT VAN

Gemeente Rotterdam
Projectteam Rijnhaven

Ingenieursbureau Rotterdam

Begeleider gemeente Rotterdam
Ir. A. den Outer

Afbeelding op de voorkant: Muchacha en la ventana, Salvador Dali, 1925

Van wal steken

Mijn interesse voor haven en stad ontstond in het begin van mijn master Planologie. Havens en hun steden zijn voor mij de ultieme plek waar harde industrie, de vrijheid van water en de levendigheid van de stad samenkomen. Mijn ambitie was om daar onderdeel van uit te maken en waar kan dat beter dan in de haven van Rotterdam. Met dank aan dank aan verschillende kennisrelaties ben ik bij projectteam Rijnhaven terecht gekomen.

Voor u ligt het resultaat van een half jaar intensief onderzoek bij de gemeente Rotterdam. Begin december 2011 mocht ik voor het eerst proeven van het Project Rijnhaven, onderdeel van Stadshavens Rotterdam. In die maand woonde ik enkele projectbijeenkomsten van het projectteam Rijnhaven bij om samen af te kunnen tasten of we elkaar van dienst konden zijn. Al snel concludeerden we beiden dat een samenwerking gewenst zou zijn wanneer ik zou kunnen komen tot een toepasselijk onderzoeksonderwerp. De totstandkoming van de onderzoeksvraag is in samenwerking met het projectteam samengesteld. Nadat ik het concept onderzoeksopzet in januari 2012 had afgerond veranderde mijn rol binnen het projectteam van observator naar participerende observator. Met als gevolg dat er in de maanden februari tot en met juni een constante afstemming plaatsvond tussen twee rollen, namelijk projectlid en onderzoeker. Dit heeft geleid tot het rapport wat voor u ligt met daarin de zoektocht naar de beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

Ik ben dankbaar voor alle kennis die ik heb opgedaan bij de gemeente Rotterdam. Bij het verzamelen van de informatie voor mijn thesis heb ik niet geschroomd contact te zoeken met toonaangevende mensen uit het veld. Uit deze zoektocht, contactlegging en de gesprekken heb ik veel energie gehaald. Ik wil dan ook de geïnterviewden bedanken voor hun medewerking.

Daarnaast heb ik met mijn positie binnen het projectteam Rijnhaven een start gemaakt met de ontwikkeling van mijn projectondersteunende kwaliteiten. De volgende stap is de arbeidsmarkt waar ik hoop mijn kwaliteiten verder te kunnen ontplooiën.

Graag zou ik een aantal mensen willen bedanken. In de eerste plaats wil ik graag Wouter Jacobs bedanken voor zijn kritische, behulpzame en inspirerende commentaar. Ten tweede wil ik graag Ard den Outer bedanken voor de intensieve en prettige wijze waarop hij mij ondersteund heeft tijdens het proces. Aansluitend wil ik projectteam Rijnhaven bedanken voor hun openheid. Ik ben dankbaar voor de mogelijkheid die ze mij hebben gegeven een start te maken met de ontwikkeling van mijn projectondersteunende kwaliteiten.

Daarnaast gaat er veel dank uit naar mijn studiegenoten Marjolein en Emma. Uit het delen van kennis en sparren over onze onderzoeken heb ik veel positieve energie gehaald. Tot slot wil ik in bijzonder mijn ouders en Jonathan bedanken voor hun positieve en consequente ondersteuning.

Er rest mij verder niets anders dan u veel leesplezier te wensen.

Utrecht, juli 2012

Samenvatting

Grote voormalige havengebieden nabij het stedelijk centrum hebben als gevolg van transformatieprocessen haar oorspronkelijke functie verloren. Ruimtelijk-economische veranderingen hebben hier grote invloed op gehad. Tot de 19^e eeuw was er een sterke synergie tussen stad en haven. De transformatie van functies in de havensteden begon na de Tweede Wereldoorlog. Als gevolg van technologische veranderingen, schaalvergroting en conflicten in ruimteclaims verplaatsen havenactiviteiten zich naar dieper water, weg van het stedelijk centrum. Dit zorgt ervoor dat er in veel havens in de wereld een ontkoppeling ontstaat tussen havenfuncties en stedelijke functies. De daling van havengerelateerde werkgelegenheid als gevolg van containerisatie, de groeiende omvang van moderne havens en de havenindustrie en de veranderende milieuperspectieven op havenindustriële en stedelijke activiteiten dragen bij aan het transformatieproces. Havens zijn onderdeel van mondiale ketens en bedienen een regionaal achterland in plaats van de stedelijke economie. Daardoor zijn steden voor hun groei minder afhankelijk van de haven (Norcliffe e.a. 1996, p.123-132).

Sinds de jaren '80 bestaat er een nieuw type herstructureringsopgave: *de evoluerende haven en haar stad*. Het herontwikkelingsvraagstuk van stedelijke havengebieden is naast een ruimtelijk, economisch en functioneel transformatieproces, in veel gevallen een symbool voor een fundamentele verandering naar een postmoderne samenleving waar nieuwe vormen van governance tot ontwikkeling komen. Ook in Nederland vindt dit proces plaats, bijvoorbeeld in Amsterdam met IJburg en Rotterdam met de Kop van Zuid en het Stadshavengebied van 1600 hectare. De focus van dit onderzoek ligt op de herstructureringsplannen voor het Rotterdamse Stadshavengebied, met als casus de Rijnhaven als onderdeel van Stadshavens (Meyer 1997, p. 21-24).

De haven en stad Rotterdam zijn evoluerende gebieden waar op dit moment de ruimtelijke en economische ambities van de lokale overheid worden gerealiseerd. De connectie met de stad wordt in het Stadshavengebied van Rotterdam opnieuw gelegd via stedelijke ontwikkelingen.

Echter, de economische crisis, de nog steeds bestaande verbinding met havengerelateerde activiteiten, de ontwikkeling van de stad en de ambitieuze wensen van het bestuur, maken de transformatie van Stadshavens complex. Onderzoek naar de vraag hoe de lokale overheid binnen complexe stedelijke gebiedsontwikkeling een proces organiseert, plant en stuurt in de richting van haar ruimtelijke- en economische ambities is vooralsnog nauwelijks beschreven.

Het doel van dit onderzoek is daarom inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de context van de herontwikkeling en de manier waarop het proces wordt georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van de gewenste oplossing, teneinde projectteam Rijnhaven van advies te voorzien over de kritische factoren van het proces van het project Rijnhaven. Om de doelstelling te bereiken is de casus Rijnhaven participierend geobserveerd en zijn er 20 diepte-interviews afgenomen.

De Rijnhaven is samen met de Maashaven één van de vier deelgebieden binnen Stadshavens die gerevitaliseerd worden. De Rijnhaven wordt door de gemeente Rotterdam voor een deel uitgegeven aan een consortium van marktpartijen. De uitvraag heeft als kernthema waterstedenbouw, oftewel drijvend bouwen. Er zal naar een balans gezocht moeten worden tussen de wens en de uiteindelijke realisatie van de ambities, randvoorwaarden en belangen van de opdrachtgever en actoren. In dit onderzoek staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat is de rol van de overheid op lokaal niveau bij de transformatie van Stadshavens en hoe wordt het proces georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van haar ruimtelijke en economische ambities?

Het onderzoek is opgebouwd uit vijf delen. Het eerste deel bevat de onderzoeksopzet, waarbij de aanleiding, doelstelling en methodologie wordt toegelicht. De overige vier delen daarna zijn gekoppeld aan vier deelvragen.

In deel twee van het onderzoek wordt middels een literatuurstudie inzicht verkregen in de evoluerende haven en stad. Op basis van de verkregen informatie wordt inzicht gegeven in de ontwikkelingen van de Rotterdamse haven en haar relatie met de stad Rotterdam. Het transformatieproces van Stadshavens en de manier waarop dit proces zich heeft voltrokken in Rotterdam is zojuist toegelicht. Hieruit herrijst de vraag welke wijze een dergelijk sturingsproces geanalyseerd kan worden.

Deel drie geeft antwoord op deze vraag en werkt daarom toe naar een model wat aandacht geeft aan de manier waarop transformatieprocessen worden vormgegeven door het gedrag van actoren. Duidelijk is dat naast de handelingen van een strategische planner ook besluiten, relaties tussen actoren en specifieke elementen binnen een proces bepalend zijn voor een strategisch proces. Het model is toepasbaar op grootschalige gebiedsontwikkeling en kleinere projecten zoals de casus Rijnhaven. Bij de transformatie van Stadshavens komen politieke, ruimtelijke en economische krachten samen en dat maakt de casus interessant. Strategieën achter stedelijke ontwikkelingsprojecten, zoals de transformatie van Stadshavens, hebben een hoge mate van pluriformiteit en bestaan uit een reeks van beslissingen en acties van actoren. Op basis van deze kennis is een Plan-strategie model samengesteld wat bestaat uit vier typen relaties; *planning-, materiële-, normatieve- en kennisrelaties*. De vier relaties uit het model worden aan de hand van acht stedelijke ontwikkelingsmiddelen (bezittingen, expertise, legitimiteit, tijd/resultaat, financiën, informatie, toewijding en instrumenten) in beeld gebracht. Beslissingen en acties binnen een proces weerspiegelen het mobiliseren van deze acht stedelijke ontwikkelingsmiddelen.

In deel vier wordt het Plan-strategie model toegepast op de casus Rijnhaven, waarbij eerst alle actoren en hun positie binnen project Rijnhaven helder in kaart zijn gebracht. Door middel van participerende observaties en interviews is uitgebreid geanalyseerd hoe een transformatieproces in de praktijk wordt georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van de ruimtelijke en economische ambities van de gemeente Rotterdam.

Om de ambities voor de Rijnhaven te kunnen realiseren wordt zowel inzet van de overheid als de markt gevraagd. Het gaat hier om het planologisch proces tussen publieke en private partijen. De sturing en coördinatie van deze publiek-private samenwerking is een complex proces. In een mainport als de haven van Rotterdam zijn er veel belanghebbenden. Actoren met ieder een eigen belang die mede bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkelingen in Stadshavens.

De Rijnhaven is in eigendom van de gemeente. Dit betekent dat via privaatrechtelijke middelen gestuurd kan worden op ontwikkelingen in het gebied. Door gebrek aan financiële middelen (materiële relatie) bij de lokale overheid wordt er middels een aanbesteding door de gemeente gestuurd op een drijvende ontwikkeling in de Rijnhaven. Echter, vanwege de economische crisis ondervinden

marktpartijen hiervan de negatieve gevolgen en verliezen financiële capaciteit om te ontwikkelen en te investeren.

Aangezien er nog weinig kennis is over buitendijks drijvend bouwen is het project drijvend bouwen in de Rijnhaven als try-out project aangewezen, om zodoende deskundigheid (kennis relatie) in Rotterdam te genereren. Het project heeft een strakke planning (planning relatie) en een ambitieuze einddatum vanwege de Gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Er wordt vanwege de tijdsdruk onvoldoende tijd genomen om benodigde informatie en kennis te genereren. Tijdens het proces ontstaat er een spanningsveld tussen de beoogde planning (planning relatie) en de benodigde expertise (kennis relatie).

Uit de theorie, interviews en observaties van het project Drijvend Bouwen Rijnhaven blijkt dat het hebben van een duidelijk onderbouwd gelijkgestemd doel uiterst belangrijk is voor de legitimiteit van een project (normatieve relatie). Het scherpstellen van het doel begint al bij de algehele visie van Stadshavens opgesteld door de gemeente Rotterdam. Flexibiliteit, duurzaamheid en een iconuitstraling zijn enkele ambities die de gemeente Rotterdam met het project voor ogen heeft. Het realiseren van een icoon met dergelijke hoge ambities is een opmerkelijke ontwikkeling en moeilijke opgave in de huidige economische tijd. Echter, de bestuurlijke toewijding (normatieve relatie) is dermate groot dat de huidige economische situatie en gebrek aan kennis ondergeschikt lijkt. Hierdoor ontstaat er een spanning binnen de normatieve relaties, aangezien de legitimiteit van het project door de toewijding uit het oog wordt verloren.

Tot slot staan in deel vijf de algemene conclusies op basis van de casus Rijnhaven. Op basis van het empirisch onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:

- Waterfrontgebieden in havensteden zijn bij uitstek gebieden waarin ruimtelijke, politieke en economische krachten samenkomen en waar gebiedsontwikkeling aan verandering onderhevig is.
- De gemeente Rotterdam is nog zoekende naar een faciliterende vorm van coördinatie van belangen en ambities van actoren binnen deze complexe herstructureringsopgave. De beperkte sturingsmiddelen bij een aanbesteding en de oude sturende werkstijl verplicht ambtenaren om constant de mate van regie te analyseren en bij te stellen.
- De lokale overheid kan sturen door alert en proactief te handelen bij besluitvorming en te zorgen voor een rijk institutioneel kapitaal. Daarnaast is het belangrijk om een netwerk te activeren zodat er gebruik wordt gemaakt van bestaande kennis. Bestuurlijke en ambtelijke steun is essentieel, maar dan moet wel de legitimiteit van het project gewaarborgd blijven.
- Het creëren, aansluiten bij en onderhouden van netwerken door de lokale overheid draagt bij aan het strategische proces. Kortom, het activeren en verrijken van kennisnetwerken uit verschillende disciplines zorgt ervoor dat er sneller gereageerd kan worden op veranderlijke omstandigheden zodat er meer flexibele oplossingen ontwikkeld kunnen worden.
- Beslissingen en acties binnen een proces weerspiegelen het mobiliseren van stedelijke ontwikkelingsmiddelen die volgens het Plan-strategie model op te delen zijn in vier relaties. Kritische factoren daarbij vormen de spanningsvelden binnen een relatie en tussen relaties. Hoewel het Plan-strategie model cyclisch, iteratief en niet lineair is blijkt uit het empirisch

onderzoek dat er verbindingen binnen het model ontstaan. De verbindingen die tijdens een proces ontstaan door verschillende belangen, ambities en beslissingen en acties maken een strategisch proces complex en zorgen voor spanningsvelden.

- De gemeente heeft geen financiële middelen om de transformatie van de Rijnhaven te realiseren. Er is daarom gekozen voor een faciliterende rol waarbij het projectteam haar teugels laat vieren en alleen randvoorwaarden en wensen opstelt. Het product wordt ontworpen en gerealiseerd door private partijen. Echter, bestuurlijke eisen omtrent proces, de tijd en de betrokkenheid van actoren compliceren het proces voor het projectteam.

Inhoud

Van wal steken	4
Samenvatting.....	6
<u>D E E L 1</u>	14
Aanleiding thesis	14
1.1 INLEIDING.....	14
1.2 FOCUS STADSHAVENS.....	15
1.3 DOELSTELLING.....	16
1.4 ONDERZOEKSMODEL.....	17
1.5 METHODE.....	19
1.6 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	21
<u>D E E L 2</u>	22
Evoluerende haven en stad	22
2.1 EVOLUTIE HAVEN EN STAD	22
2.2 DE ZES FASES VAN HOYLE IN ROTTERDAM	27
2.3 KOP VAN ZUID.....	33
2.4 DRIE STRATEGISCHE PERIODES STADSHAVENS ROTTERDAM	35
2.5 GEBIEDSONTWIKKELING	39
<u>D E E L 3</u>	42
Governance & strategie conceptualisering.....	42
3.1 GOVERNANCE	42
3.2 STRATEGIE.....	44
3.3 STRATEGIE-ALS-KRACHT MODEL	48
3.4 PLAN-STRATEGIE MODEL	52
<u>D E E L 4</u>	56
Casus Rijnhaven	57
4.1 ACTOREN EN RELATIES	59
4.2 NORMATIEVE RELATIES.....	65
4.3 PLANNING RELATIES.....	72
4.4 KENNIS RELATIES.....	81
4.5 MATERIELE RELATIES	84
<u>D E E L 5</u>	94
Conclusie en afsluiting.....	94
5.1 CONCLUSIE	94
5.2 PAS BIJ HET BEREIKEN VAN DE HAVEN TELT MEN DE SLAVEN	96

D	E	E	L	6. Bijlage	98
1.	Bronvermelding				99
2.	Lijst met verkennende gesprekken				103
3.	Lijst interviews				103
4.	Observaties				104
5.	Interview topics				105
6.	Patroon van de strategie van Stadshaven Rotterdam project (2002-2008)				106
7.	Drijvend bouwen				107
8.	Voorlopige planning op hoofdlijnen projecten Rijnhaven				109
9.	Organogram gemeente Rotterdam				110
10.	Overzicht actoren rond Rijnhaven				111
11.	Belangrijke stappen binnen het Project Rijnhaven				112
12.	Institutionele kaders				113
13.	Drijvend Paviljoen				115
14.	Best practice				116
15.	Drie overheidsniveaus die de maritieme sector te stimuleren				119

FIGUUR

<u>NR.</u>	<u>TITEL</u>	<u>PAGINA</u>
<u>Deel 1</u>		
1.1	Onderzoeksmodel	18
1.2	Stappenplan	19
<u>Deel 2</u>		
2.1	Evolutie en ontbinding van haven en stad na verloop van tijd	22
2.2	Diachronisch model Hoyle	23
2.3	Kondratieffcyclus	24
2.4	Haven Rotterdam 1340	27
2.5	Haven Rotterdam 1640	28
2.6	Vogelvluchtperspectief Rotterdam, Canelle 1855	28
2.7	Binnenstad Rotterdam, situatie 1945	29
2.8	Uitzicht vanaf Euromast in 1960, gefotografeerd door Frits Rotgans	30
2.9.	Luchtfoto van Rotterdam / Erasmusbrug / Kop van Zuid	33
2.10	Drie strategische periodes	35
<u>Deel 3</u>		
3.1	Vormen van strategie	45
3.2	Dimensies of spatial strategy making	46
3.3	Strategie-als-kracht model	48
3.4	Opzettelijk en emergent	49
3.5	Allocatief en autoritair	49
3.6	Plan-strategie model	52
<u>TABEL</u>		
3.1	Tranformative strategy versus responsice strategy making	47
3.2	Openrationalisatie van de middelen en haar typen onderverdeeld in elementen	50
<u>Deel 4</u>		
4.1	Weergave Rijnhaven	57
4.2	Huidige periode	58
4.3	Trechter verantwoordelijkheden	60
4.4	Onderlinge samenhang tussen de vijf strategieën Stadshavens	69
4.5	Waterkavel Drijvend bouwen Rijnhaven	73
4.6	Huidige situatie Rijnhaven	86
4.7	Toekomstige plannen Rijnhaven	86
4.8	Locatie tijdelijke initiatieven	87
4.9	Voorlopige configuratie tijdelijke initiatieven Rijnhaven	87
4.10	Scope uitbreiding	90
4.11	Integrale gebiedsontwikkeling	91
<u>TABEL</u>		
4.1	Rol Raad van Rijnhaven aanbestedingsprocedure	79

1.1 INLEIDING

De grote zeehavens waren tot aan het eind van de 18e eeuw hoofdzakelijk handelscentra voor internationale hoogwaardige goederen. De zee werd gezien als gevaarlijk en onvoorspelbaar, waarbij de haven voorzag in een veilig onderdak. Ligplaatsen en havens waren een integraal onderdeel van de stedelijke economie en een belangrijk onderdeel van het sociaal-cultureel weefsel van de stad (Hein 2011, p.55). Tot de 19e eeuw was de zeehaven een duidelijk stedelijk fenomeen, dat gedurende drie eeuwen nauwelijks van plaats en/of omvang veranderende (Meyer 1997, p.376).

Echter, in de periode na de Tweede Wereldoorlog raken stad en haven steeds meer ontkoppeld. Het transformatieproces van ontkoppeling van haven en stad kenmerkt zich:

- Ruimtelijk
Verplaatsing van haven gerelateerde functies weg van het stedelijke centrum vanwege schaalvergroting, milieuregelgeving en conflicten in ruimteclaims.
- Economisch
De haven werd minder afhankelijk van de stad. De groeiende omvang van moderne havens en de havenindustrie, de daling van havengerelateerde werkgelegenheid als gevolg van containerisatie en de veranderende milieuperspectieven op havenindustriële en stedelijke activiteiten dragen bij aan het proces. Bovendien werden havens onderdeel van mondiale ketens en bedienden een regionaal achterland in plaats van de stedelijke economie. Steden werden tegelijkertijd minder afhankelijk van de haven voor stedelijke groei.

Als gevolg van deze transformatieprocessen hebben grote voormalige havengebieden, nabij het stedelijk centrum, haar functies verloren. De evoluerende haven en haar stad is een nieuw type herstructureringsopgave wat sinds jaren 80 zijn intrede maakt.

Het herontwikkelingsvraagstuk van stedelijke havengebieden is niet alleen een ruimtelijk en functioneel transformatieproces, maar in veel gevallen symboliseert het ook een meer fundamentele verandering naar een post-moderne samenleving (Norcliffe 1996). De Amerikaanse socioloog David Harvey (1989) benadrukt hierin een veranderende houding van de overheid. Ook elders in de wereld zien we hoe nieuwe vormen van governance tot ontwikkeling komen in de herontwikkeling van stedelijke havengebieden. Susanne Fainstein (1994) heeft deze 'entrepreneurial form of governance' analytisch geanalyseerd in de casus van de Londen Docklands.

Ook in Nederland vindt deze ontwikkeling plaats, namelijk in Amsterdam met IJburg en Rotterdam met de Kop van Zuid. Mede door het nieuwe stedenbouwkundig plan voor Kop van Zuid vond er in 1987 in Rotterdam een grote ommekeer plaats. Het stedenbouwkundig plan combineerde een vernieuwing van de economische, culturele, sociale en ruimtelijke ontwikkeling van de stad met elkaar. Kop van Zuid werd gelanceerd als het paradigma van de complete stad, waar een nieuwe synergie tussen stad en haven moest gaan plaatsvinden. Het ontwerp voor Kop van Zuid schonk aandacht aan de bijzondere betekenis van de locatie voor de relatie tussen stad en rivier. Daarnaast speelde het ontwerp in op de behoefte de relatie tussen stad en haven te herstellen en te intensiveren (Meyer 1997, p.356).

De wijk Kop van Zuid is gesitueerd op de zuidoever van de Nieuwe Maas tegenover het centrum van de stad. Meyer (1997) noemt het plan van Kop van Zuid een exponent van een hernieuwd zoeken naar een relatie tussen de stad, de rivier de Maas en de haven.

Hoewel er bij deze herontwikkelingsopgave in de jaren '90 aanvankelijk een publiek- private samenwerking (PPS) constructie werd geambieerd, werd het uiteindelijk toch de overheid die de leiding nam, financieel gesteund door het Rijk (interview Arenso Bakker, Erik Braun 2012).

De Kop van Zuid mag dan nu worden gezien als geslaagde transformatie. De opgaven voor Rotterdam zijn er nog volop. Namelijk de herstructureringsplannen voor het Stadshavengebied van 1600ha, bestaande uit het Waal-Eemhavengebied, de Rijn- en Maashaven, het Merwehaven-Vierhavensgebied en het RDM-terrein (Heijlplaat). Echter bevinden deze plannen zich in een lastige situatie, die zich in Rotterdam kenmerkt door:

- het gebrek aan financiële middelen op zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau;
- er is overcapaciteit binnen het ambtelijk apparaat. De gemeente Rotterdam bevindt zich momenteel in een reorganisatie van afdelingen en functies waarbij 3000 mensen hun baan verliezen;
- in de algemene zin bevindt Nederland zich momenteel in een economische crisis. Marktpartijen ondervinden hiervan negatieve gevolgen en verliezen capaciteit om te ontwikkelen en te investeren;
- desondanks heeft de gemeente Rotterdam ambitieuze doelstelling t.a.v. ruimtelijke en economische groei en duurzaamheid.

Deze ontwikkelingen zorgen voor problemen ten aanzien van de herstructureringsopgave van Stadshavens. Kortom de financiële beperkingen, de nog steeds bestaande verbinding met havengerelateerde activiteiten en daarnaast de ontwikkeling van stad en wensen van het bestuur maken de transformatie van Stadshavens complex.

1.2 FOCUS STADSHAVENS

Het totale gebied, dat Stadshavens Rotterdam genoemd wordt, heeft een omvang van 1000 ha land en 400 ha water, exclusief de Maas. Vergeleken met soortelijke herstructureringen van havengebieden zoals bijvoorbeeld Edinburgh met 140 ha, Oslo met 215 ha, Bremen 288 ha of Hamburg 327 ha is het gebied Stadshavens Rotterdam enorm. De Docklands in Londen is een uitzondering, met ruim 2.200 ha aan transformatie gebied.

De Rijnhaven is samen met de Maashaven één van de vier deelgebieden binnen Stadshavens. De Rijnhaven heeft een oppervlakte van 21 ha en is gelegen ten zuiden van de Wilhelminapier aan de Zuidkant van de Maas bij de aanlanding van Erasmusbrug. De Rijnhaven wordt omgeven door moderne wooncomplexen en kantoren, waardoor de havenbekken een uitstraling van een arena heeft.

Om de ambities voor de Rijnhaven te kunnen realiseren wordt zowel inzet van de overheid als de markt gevraagd. Het gaat hier om het planologisch proces tussen publiek en privaat. De overheidsinzet is gericht op een gunstige basisinrichting zoals een goede ontsluiting, parkeergelegenheid en aantrekkelijke openbare ruimte. Ook het aansturen van het ontwikkelingsproces is een taak van de overheid. Marktpartijen worden uitgedaagd de herstructurering van de Rijnhaven in te vullen binnen de kaders van de gebiedsvisie. Het is dus van groot belang om op het juiste moment een marktpartij te betrekken die een innovatief initiatief wil ontplooiën (G.P Rijnhaven 2009, p.23). Dit is een andere manier van werken dan de gemeente Rotterdam gewend is.

De Rijnhaven wordt door de gemeente Rotterdam voor een deel uitgeven aan een consortium van marktpartijen. De uitvraag heeft als kernthema waterstedenbouw, oftewel drijvend bouwen¹. Het is een mogelijkheid om bebouwing en waterberging te combineren. De verplaatsbaarheid van drijvend bouwen is kenmerkend voor de flexibiliteit, variabiliteit en dynamiek in een gebied. Functies kunnen drijvend, in tegenstelling tot wat op het land vaststaat, gemakkelijk worden aangepast aan nieuwe omstandigheden. Waterstedenbouw is een groeiend thema binnen gebiedsontwikkeling in Nederland. Het is een alternatief om de toenemende druk van het water vanaf de zee en de grotere rivieren toe te laten en met het water mee te bewegen (Drift 2010, p.11, 19).

Het Project Rijnhaven is bereid buiten gebaande en geïnstitutionaliseerde paden te treden en een onzekere weg in te slaan met minder controle over de uitkomst (Hoogendoorn en Ploeger 2011, p.451). In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek geïntroduceerd en komen de centrale onderzoeksvraag en deelvragen, onderzoeksmodel, maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek aan bod.

1.3 DOELSTELLING

In de literatuur is er weinig aandacht voor de coördinatie, planning en sturing van een transformatie van haventerreinen. Hoewel transformatiegebieden als verouderde industrie- en haventerreinen veel aandacht krijgt in de literatuur, schort het aan informatie over de aanpak en de positie van betrokken actoren en hun belangen binnen de transformatie van haventerreinen (Daamen 2005, p.45).

Het doel van dit onderzoek is daarom inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de context van de herontwikkeling en de manier waarop het proces wordt georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van de gewenste oplossing, ten einde projectteam Rijnhaven van advies te voorzien over de kritische factoren van het proces uitvraag Rijnhaven.

Daamen (2005, p.46) noemt het een uitdaging om bij een onderzoek kennisproducten te genereren die abstract genoeg zijn om relevant te zijn voor hantering bij de ontwikkeling van andere stedelijke gebieden, maar gericht blijven op een bepaald type opgave. Dit onderzoek gaat die uitdaging aan en heeft als type opgave het projectgebied Rijnhaven, waar een stadshaven gerevitaliseerd wordt.

Er is een projectteam Rijnhaven opgesteld om het Project Rijnhaven in gang te zetten en te waarborgen. De gemeente gaat een samenwerkingsverband aan met een consortium van private partijen voor een periode van 15 tot 30 jaar. Het projectteam moet door middel van de juiste sturing ervoor zorgen dat de realisatie past binnen de wensen en randvoorwaarden van de opdrachtgever. Er zal naar een balans gezocht moeten worden tussen de wens en de uiteindelijke realisatie van de ambities, randvoorwaarden en belangen van de opdrachtgever en actoren. Kortom, de theoretische en empirische zoektocht naar kennisproducten over de organisatie, planning en sturing van waterfront redevelopment² vormt basis van dit onderzoeksrapport. In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

¹ Voor meer informatie over drijvend bouwen zie bijlage 6.

² De term 'waterfront redevelopment' worden in dit onderzoek gebruikt om de herontwikkeling van de kades van de stadshavens te formuleren. In de literatuur zijn dit gebruikelijke termen.

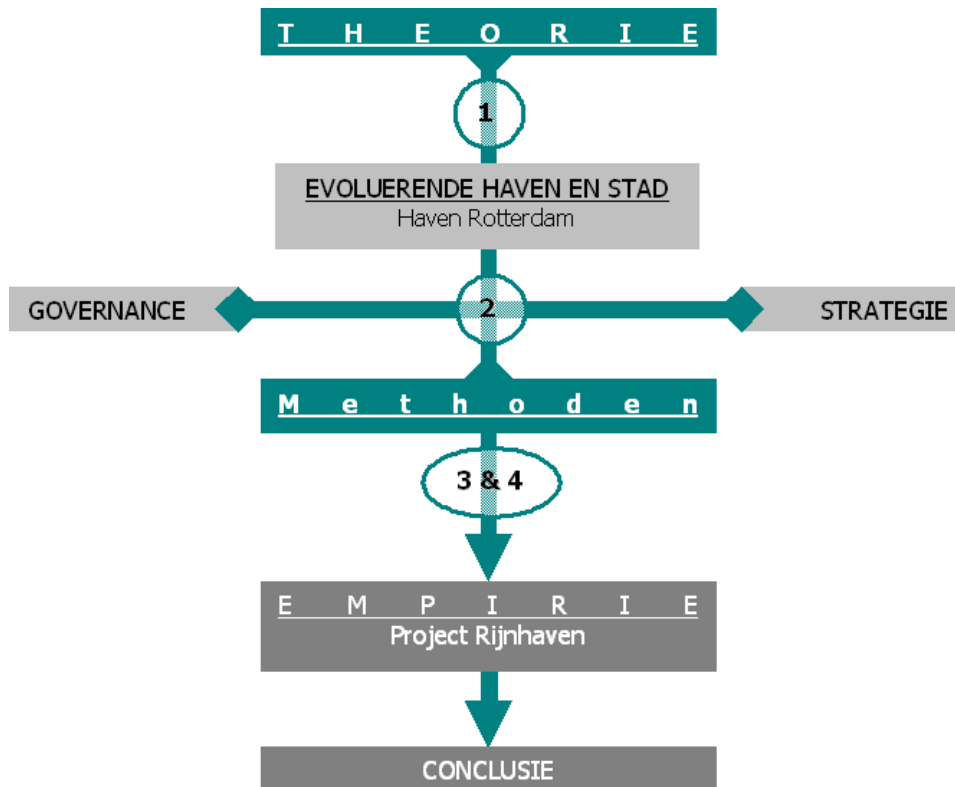
Wat is de rol van de overheid op lokaal niveau bij de transformatie van Stadshavens en hoe wordt het proces georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van haar ruimtelijke en economische ambities?

Om de centrale onderzoeksvraag uitputtend te kunnen beantwoorden zijn deelvragen opgesteld. Voor dit onderzoek zijn vier deelvragen geformuleerd:

1. Wat verklaart het transformatieproces van Stadshavens en hoe heeft zich dit in Rotterdam voltrokken?
Deelvraag één gaat in op de transformatie van Stadshavens in het algemeen. Hierbij wordt tevens het transformatieproces van Stadshavens Rotterdam uiteengezet.
2. Op welke wijze kan een sturingsproces, zoals de transformatie van verlaten oude havengebieden, geanalyseerd worden?
Deelvraag twee resulteert in een gerichte en bondige zoektocht naar bruikbare analysemodellen om pluriforme gebiedsontwikkeling mee te kunnen analyseren. Wat resulteert in een samengesteld model wat gehanteerd wordt om de casus Rijnhaven te analyseren.
3. Wat is de positie van actoren bij de transformatie van de Rijnhaven in Rotterdam en hoe vindt de coördinatie binnen deze actoren plaats?
Deelvraag drie gaat in op de aanpak en de positie van betrokken actoren bij Project Rijnhaven en hun belangen binnen de transformatie van haventerreinen.
4. Op wat voor wijze beïnvloeden ambities als drijvend bouwen en duurzaamheid, bij gebrek aan financiële middelen, de casus Rijnhaven en hoe komt dit tot uitdrukking?
De gemeente heeft geen financiële middelen om de transformatie van de Rijnhaven te realiseren. Er is daarom gekozen voor een faciliterende rol waarbij het projectteam haar teugels laat vieren en het drijvend programma wordt ontworpen en gerealiseerd door private partijen. Deelvraag vier gaat in op de wijze hoe ambities als drijvend bouwen en duurzaamheid worden gewaarborgd binnen de moeilijke omstandigheden waar het project onderhevig is.

1.4 ONDERZOEKSMODEL

Om inzicht te krijgen in de kennis die nodig is om de doelstelling te bereiken, is de probleemsituatie geanalyseerd aan de hand van een onderzoeksmodel. Figuur 1.1 is een schematische weergave van de relaties tussen de deelvragen. De nummers verwijzen naar de deelvragen. Dit rapport bestaat uit vier delen. Ieder deel vertegenwoordigt één of meerdere deelvragen. De delen 2 t/m 4 zijn een combinatie tussen abstracte informatie en casus gerichte informatie. Waarbij er keer op keer geschakeld wordt tussen theorie en empirie. Gevonden informatie en theorieën worden toegepast en/of gehanteerd om de context van de casus helder te krijgen. In dit onderzoek worden vier deelvragen behandeld bestaande uit theorie en empirie.



Figuur 1.1 Onderzoeksmodel
Eigen ontwerp, 2012

Deel twee en drie (het theoretisch kader) dienen als basis voor het empirisch onderzoek en beantwoorden de eerste twee deelvragen. De volgende thema's worden behandeld:

- Evoluerende haven en stad
- Governance & strategie conceptualisering

Het thema *evoluerende haven en stad* biedt inzicht in de ontwikkeling van havens en de positie van stadshavens binnen een stedelijk gebied. Daarnaast wordt het transformatieproces van Stadshavens Rotterdam uiteengezet.

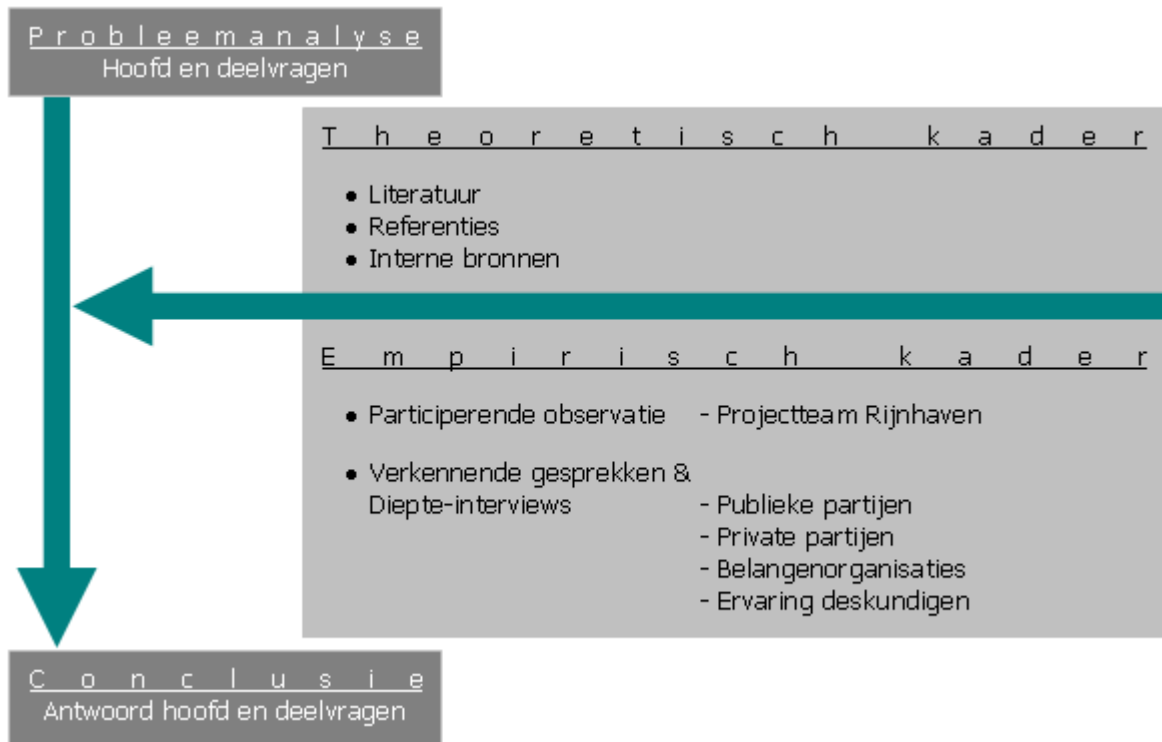
Deel drie heeft een governance benadering waarbij er specifieke aandacht uit gaat naar strategieën bij ruimtelijke planning. Een verzameling van inzichten leidt vervolgens tot een model wat wordt gehanteerd in deel vier.

Na het theoretisch kader wordt er een verdiepingsslag gemaakt in deel vier (het empirisch kader). Hier worden inzichten uit het theoretisch kader toegepast. De casus betreft het project Drijvend Bouwen Rijnhaven, onderdeel van Stadshavens Rotterdam.

De definitieve resultaten van het praktijkonderzoek bestaan uit een combinatie van theorie, participerende observaties, verkennende gesprekken en interviews. Het vierde deel geeft antwoord op de laatste twee deelvragen. Deel vijf bestaat uit een conclusie en beantwoord daarmee de hoofdvraag.

1.5 METHODE

De probleemanalyse vormt de leidraad voor de gekozen kwalitatieve onderzoeksmethode. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een open procedure waarbij flexibiliteit van wezenlijk belang is. De methode van onderzoek is een combinatie van deskresearch resulterend in een theoretisch kader en fieldresearch resulterend in een empirisch kader, zie figuur 1.2.



Figuur 1.2 Stappenplan
Eigen ontwerp, 2012

Voor de verzameling van data wordt gebruik gemaakt van diverse instrumenten. De eerste twee delen, het theoretisch kader, richten zich op bestudering van wetenschappelijke literatuur over de drie thema's *evoluerende haven en stad*, *governance* en *strategie* uit het onderzoeksmodel. De deskresearch vormt de basis van het theoretisch kader.

Voor deel drie en vier, het empirisch kader, wordt gebruik gemaakt van twee empirische methoden namelijk etnografisch onderzoek en diepte-interviews. Bij etnografisch onderzoek, ook wel participerende observatie genoemd, wordt directe waarneming mogelijk doordat de onderzoeker deelneemt aan het Project Rijnhaven. De casus Drijvend Bouwen in de Rijnhaven staat hierbij dus centraal. Bijlage 4 geeft een overzicht van de geobserveerde projectbijeenkomsten en andere vergaderingen. Diverse methoden van informatievergaring worden hier gehanteerd. De onderzoeker zal observaties verrichten bij projectteam Rijnhaven, maar ook deelnemen aan hun werkzaamheden. Een voordeel is dat het onderzoek plaatsvindt in een natuurlijke setting. Gezien de doelstelling van dit onderzoek is het belangrijk het proces van de projectgroep Rijnhaven te observeren. Gemaakte overwegingen en keuzes zijn bepalend voor het kritieke pad.

De rol van de onderzoeker zal er één zijn van zowel participant als observator. De onderzoeker werkt actief mee aan de projectgroep en de andere deelnemers van de projectgroep zijn op de hoogte van de status, namelijk die van onderzoeker (Bryman 2008, p.410).

De analyse in dit kwalitatieve onderzoek is een cyclisch proces. De onderzoeker analyseert de verzamelde gegevens, waarna vervolgens gereflecteerd wordt op voorlopige bevindingen. Op basis van deze uitkomst wordt besloten waar en bij wie de volgende gegevens worden verzameld en daarop volgt weer een ronde van analyse en reflectie (Boeije e.a. 2009, p.259). Daarbij spelen de continue observaties een grote rol.

In de beginfase van het onderzoek hebben er acht verkennende gesprekken plaatsgevonden met verschillende deskundigen uit het vakgebied. Deze gesprekken hebben bijgedragen aan de afbakening, het samenstellen van het theoretisch deel en het bepalen van het model in deel drie. Bijlage 2 geeft een overzicht van deze verkennende gesprekken.

Voor het empirisch deel is ervoor gekozen om twintig interviews met belanghebbende personen en externe deskundigen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie te houden (zie bijlage 3). De gesprekken en diepte interviews met deskundigen leidden tot nieuwe bruikbare inzichten wat betreft het spanningsveld uitvraag Rijnhaven.

Hoewel het onderzoeksonderwerp betrekking heeft op Stadshavens zijn complexe processen als deze ook van toepassing op andere terreinen binnen gebiedsontwikkeling, zoals luchthavens en knooppunten in het openbaar vervoer. Het is daarom interessant om meer inzicht te verkrijgen in verschillende theorieën en visies die er bestaan rond complexe processen. Door middel van gesprekken met onafhankelijke experts uit externe werkvelden kan er een verdiepingslag gemaakt worden en krijgt de onderzoeker een bredere kijk op de materie.

Voor het praktijkonderzoek is er bij de selectie van de belanghebbende personen en externe deskundigen voor interviews gebruik gemaakt van het theoretisch deel, observaties en verkennende gesprekken. Een interview is opgebouwd uit een semigestructureerde vragenlijst bestaande uit diverse onderwerpen. De onderwerpen komen voort uit de theoretische delen twee en drie, de verkennende gesprekken en de tot dan toe gedane observaties. In bijlage 5 vindt u een overzicht van de interviewtopics. Bij een kwalitatief onderzoek wordt gebruik gemaakt van flexibele methoden. Oftewel, bij het afnemen van een interview wordt gebruik gemaakt van een topiclijst, maar de geïnterviewde kan zelf ook onderwerpen aandragen (Boeije e.a. 2009, p.53).

De resultaten van de observaties, verkennende gesprekken en interviews zijn verwerkt in het empirisch kader. De interviewverslagen en eventuele audiobestanden van de interviews zijn bij de onderzoeker op te vragen, mits de geïnterviewde hier toestemming voor gegeven heeft.

1.6 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Bij kwalitatief onderzoek is het praktisch moeilijk veldwerk te repliceren, echter is het belangrijk de betrouwbaarheid te betuigen. Hier gaat het om de precisie van methoden van dataverzameling en/of instrumenten. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen wordt er gebruik gemaakt van verschillende procedures. Eén van de methoden is member validation, oftewel de terugkoppeling naar de participanten. Tijdens het onderzoek zullen uitgewerkte interviews en veldnotities worden voorgelegd aan de deelnemers met de vraag om de juistheid van de weergave te controleren (Boeije e.a. 2009, p.275). De validiteit wordt bepaald door de juistheid van interpretaties van de data door de onderzoeker en de bewijsvoering van deze interpretaties. De member validation is dus een toets van de betrouwbaarheid en de validiteit van de waarneming.

Een ander methode is methodische verantwoording. Door een verantwoording kunnen externen nagaan of ze vertrouwen hebben in de uitkomsten van het onderzoek. Hierbij is het belangrijk dat de onderzoeker goed registreert wat voor activiteiten er hebben plaatsgevonden, hoe de activiteiten zijn uitgevoerd en verwerkt en waarom de activiteiten hebben plaatsgevonden. De onderzoeker houdt in een digitale map de planning, genomen stappen, overwegingen en bronnen bij. De digitale map wordt niet verwerkt in dit rapport, maar zijn wel op aanvraag inzichtelijk. Op basis van deze registratie van de genomen stappen, wordt het voor anderen controleerbaar hoe het onderzoek is gedaan en draagt dus bij aan de validiteit van het onderzoek.

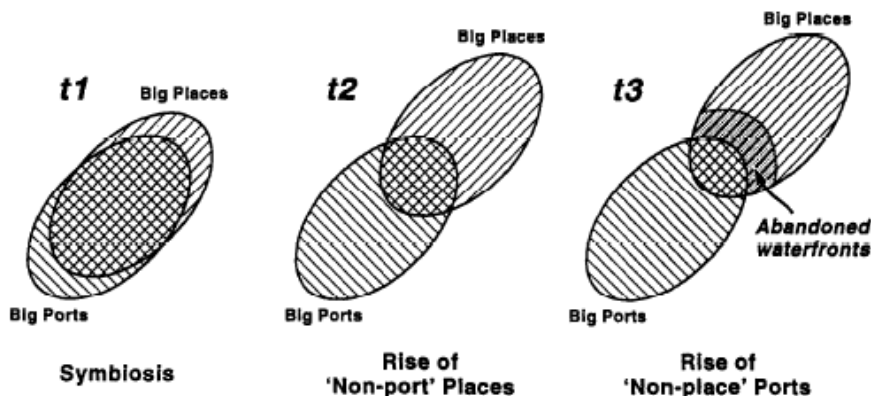
D E E L 2

Evoluerende haven en stad

Vanuit de wetenschap is er al veel onderzoek gedaan (Norcliffe e.a. 1996, Fainstein 1994, Hoyle 1996, Meyer 1997, Hein 2011, Daamen 2010, etc) naar het veranderlijke proces van de ontwikkeling van zeehavens. Op basis van meerdere modellen wordt er getracht inzicht te geven in de ontwikkeling van stadshavens door de jaren heen. Dit deel bestaat uit een verzameling van inzichten uit verscheidende disciplines over het transformatieproces van havens. Daarnaast wordt de evoluerende Rotterdamse haven en stad toegelicht. In totaal geeft dit deel antwoord op deelvraag één: Wat verklaart het transformatieproces van Stadshavens en hoe heeft zich dit in Rotterdam voltrokken?

2.1 EVOLUTIE HAVEN EN STAD

Onderstaand figuur 2.1 van Norcliffe (1996) geeft een duidelijk beeld van de verandering en daarbij de ontbinding die langzaam ontstond tussen de haven in relatie tot de stad. Tot de Tweede Wereldoorlog (WOII) was het een fordistisch tijdperk van massaproductie en massaconsumptie in havengebieden. In de eerste periode, tijd 1 (t1), is te zien dat er sprake was van een sterke synergie tussen de stad en de haven.



Figuur 2.1 Evolutie en ontbinding van haven en stad na verloop van tijd
Norcliffe e.a. 1996, p.126

Als gevolg van welvaartsontwikkeling en technologische vernieuwing veranderde de samenleving in de jaren zeventig snel. Ook de sterke synergie tussen stad en haven verdween, waarbij havens geleidelijk hun grip op steden loslieten, te zien in de tweede periode, tijd 2 (t2), (Norcliffe e.a. 1996, p.125). Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw wordt in zowel Amerikaanse als Europese steden duidelijk dat er een functieverandering plaats vindt in de uit de 19e eeuw daterende havengebieden.

Vallega (1996, p.295) verklaart dat de veranderingen in de Stadshavens geworteld zijn in de sociale en ruimtelijke processen die zich uit de eerste industriële revolutie hebben ontwikkeld. Fujita en Mori (1996) vragen zich af waarom vele grote steden begonnen zijn als grote havens. Ze beargumenteren dat havens dienen als 'zaad' voor de groei van een grote stad als New York en/of Los Angeles. (Krugman 1998, p.14). Op basis van wiskundige modellering beargumenteren ze dat veel havensteden bleven floreren zelfs nadat de wederzijdse afhankelijkheid tussen haven en stad verdwenen was (Hall & Jacobs 2011, p.7).

De eerste herstructureringsplannen in de jaren zestig en zeventig voorzagen in het dempen van de havens, de sloop van pieren, kaden en pakhuizen, om vervolgens ingrijpende functieveranderingen en vormveranderingen te kunnen realiseren. Het leek erop dat de moderne stedenbouw van de 20e eeuw op het punt stond definitief af te rekenen met de grootschalige erfenis van de 19e eeuw, de stadshaven (Meyer 1997, p.15). Gelukkig zijn deze plannen nooit gerealiseerd, maar dat er iets moest gebeuren met de stadshaven was overduidelijk.

Terug naar figuur 2.1 waar periode drie, tijd drie (t3), duidelijk weergeeft dat de spreiding tussen haven en stad verder groeit. De globale liberalisering van internationale handel en de explosieve groei van Aziatische exportmarkten zorgden voor een schaaluitbreiding in de havenmaritieme sector. Mede hierdoor is de concurrentie tussen havens, bijvoorbeeld tussen Rotterdam en Antwerpen, die hetzelfde achterland dienen verhoogd.

Diachronisch model

Tot de 19e eeuw was de zeehaven een duidelijk lokaliseerbaar ruimtelijk fenomeen, dat gedurende drie eeuwen nauwelijks van plaats en/of omvang veranderende (Meyer 1997, p.376). Geograaf Hoyle introduceerde in 1988 een diachronisch³ model bestaande uit vijf fases. Later werd daar een zesde fase aan toegevoegd (Hein 2011, p.55). In figuur 2.2 is af te lezen wat voor effect historische fases vanaf de 19e eeuw hadden op de verhoudingen tussen haven en stad. De veranderingen van historische fases zijn niet geleidelijk en onsamenhangend (Hein 2011, p.55).

STAGE	SYMBOL ○ City ● Port	PERIOD	CHARACTERISTICS
I Primitive port/city		Ancient/medieval to 19th century	Close spatial and functional association between city and port.
II Expanding port/city		19th - early 20th century	Rapid commercial/industrial growth forces port to develop beyond city confines, with linear quays and break-bulk industries.
III Modern industrial port/city		mid - 20th century	Industrial growth (especially oil refining) and introduction of containers/ro-ro require separation/space.
IV Retreat from the waterfront		1960 s - 1980 s	Changes in maritime technology induce growth of separate maritime industrial development areas.
V Redevelopment of waterfront		1970 s - 1990 s	Large-scale modern port consumes large areas of land/water space; urban renewal of original core.
VI Renewal of port/city links		1980 s - 2000+	Globalization and intermodalism transform port roles; port-city associations renewed; urban redevelopment enhances port-city integration.

Figuur 2.2 Diachronisch model
Daamen 2010 p. 60 (hoyle 1988)

In de eerste fase waren grote zeehavens hoofdzakelijk handelscentra voor internationale hoogwaardige goederen. De zee werd gezien als gevaarlijk en onvoorspelbaar, waarbij de haven voorzag in een veilig onderdak. Ligplaatsen en havens waren een integraal onderdeel van de stedelijke economie en belangrijk onderdeel van het sociaal-cultureel weefsel van de stad (Hein 2011, p.55).

In de tweede fase was er vraag naar meer ruimte en groeiden zowel de haven als de stad snel. Er ontstond een connectie tussen productie, transport en distributie door de industrialisatie.

De derde fase, tijdens de Tweede Wereldoorlog, kan getypeerd worden met moderne industriële zeehavens. De economische groei en de toenemende handel zorgden voor uitbreidingsplannen voor de zeehavens en industriële ontwikkeling (Hein 2011, p.56).

³ Model naar historische volgorde

De verandering van functies in de havensteden begon in de neo-industriële fase en ondervond in fase vier van Hoyle haar hoogtepunt. Een steeds vaker voorkomend fenomeen is de verplaatsing van havenactiviteiten naar dieper water als gevolg van technologische veranderingen. Dit zorgt ervoor dat er in veel havens over de wereld een scheiding ontstaat tussen havenfuncties en stedelijke functies (Hoyle 1996, p.2).

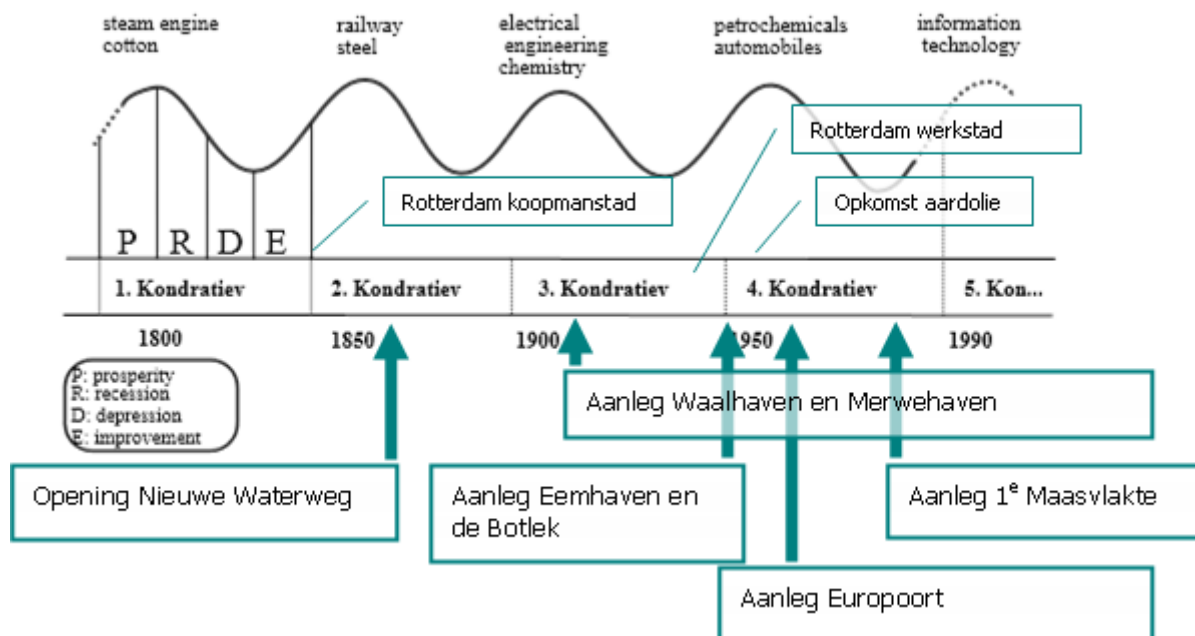
Fase vijf werd gekenmerkt door moderne terminals weg van de stad en ongebruikte en verwaarloosde binnenhavens. De postfordistische stad viel uiteen in een polycentrische stad met verharde sociale conflicten. De havengerelateerde activiteiten en karakteristieke functies verdwenen en er bleef een verlaten en vervuild stadshavengebied achter. Kortom, de veranderende economische omstandigheden en werkgelegenheid hebben ervoor gezorgd dat havens overal in de wereld hun historische binnenstedelijke havenbekkens verlieten. Er ontstond een uitdaging om de verlaten binnenstedelijke havengebieden opnieuw vorm te geven (Hein 2011, p 59, 60).

Mondialisering domineerde begin 21ste eeuw de wereldeconomie. Fase zes ondervond zijn opmars. Het was het begin van de herontwikkeling van verouderde en/of verlaten havenbekkens en hun binnensteden. De moderne haven is niet alleen meer een gebied waar goederen worden verscheept en gelost van land- naar water- gedragen systemen en omgekeerd (Hoyle 1996, p.2).

Kondratieffcyclus

Vanuit een stedenbouwkundig oogpunt heeft Meyer (1997) de vaak gehanteerde Kondratieffcyclus⁴, gecombineerd met het transformatieproces tussen haven en stad. De kondratieffcyclus, zie figuur 2.3, bestaat uit vijf fases van 50 à 60 jaar in de periode van de 19e en 20e eeuw. Enkele belangrijke mijlpalen voor stadshaven Rotterdam zijn toegevoegd aan figuur 2.3.

In feite analyseren Hoyle (1988) en Meyer (1997) beide middels een cyclus de evoluerende haven en stad. De duur van de fases verschilt, maar er wordt een overkoepelend tijdsbestek geanalyseerd. Hoewel de Kondratieff-golven van de Russische econoom Nikolai Kondratieff (1920) economisch van aard zijn, laat Meyer (1997) zien dat deze ook van toepassing zijn op de evoluerende haven en stad.



Figuur 2.3 Kondratieffcyclus
IEX online, 2012. Bewerkt

⁴ De kondratieffcyclus, van econoom Nikolai Kondratieff (1920), is een constante golfbewegingen in de moderne kapitalistische wereldeconomie en kan gezien worden als een economische cyclus.

Van 1782 tot en met 1845 was er sprake van een verzelfstandiging van de economische functies. De haven was de eindbestemming van goederen waar ze werden opgeslagen en verhandeld. Tot het midden van de 19e eeuw werd de haven dan ook gezien als een *stapelplaatshaven* die omsloten werd door een stad.

Van 1846 tot en met 1845 was het infrastructuurtijdperk en tevens de ontstaansperiode van de *transitohavens*. De pre-moderne haven veranderende van een eindbestemming van de transportroute naar een schakel in een langere transportketen. In de pre-moderne periode was er een onderscheid tussen stad en landschap, waarbij de haveninfrastructuur onderdeel uitmaakte van de stad.

In de 19e eeuw veranderde dit en in de derde cyclus van 1893 tot en met 1948 vond er een versterking en concentratie van economische activiteiten plaats. De scheiding van stad en haven begon hier en de transitohavens met een lineair karakter werden uitgebouwd tot industriële complexen. Vanaf het midden van de 20e eeuw fungeert de *industriële haven* naast de functionele stad, beide als autonome fenomenen (Meyer 1997, p.21-24).

In de vierde cyclus van 1949 tot en met 1998 doet het kantoortijdperk zijn intrede door de mondialisering en internationalisering van de industrie.

De havenstad en haar relaties zijn momenteel gecompliceerder en fijngevoeliger dan midden 20e eeuw en daarvoor. Norcliffe e.a. (1996) vatten de relaties samen in drie categorieën. Ten eerste ontstaat er een toenemende hiërarchie en taakverdeling tussen havensteden onderling. Grote havens zoals de Rotterdamse haven ontwikkelden zich als mainports⁵.

Sinds 1998 bevinden we ons in het *informatietijdperk* dat naar verwachting zal doorlopen tot 2048. In de haven is de verwerking van lading nog steeds de kerncompetentie, maar in mindere mate. Dit leidt volgens Norcliffe e.a. (1996) tot twee consequenties, namelijk;

- de verdere verzwakking van de historische band tussen haven en stad.
- de wederzijdse interactie tussen haven en haar lokale regio.

De volgende categorie betreft de relaties die gebaseerd zijn op de financiering van handel. Gebaseerd op de voormalige fysieke handel van de stad die niet meer aansluit met de hedendaagse haven. Als laatste ten gevolge van de afbrokkeling van de oude relaties tussen haven en stad is er een herschikking ontstaan, weg van fysieke of financiële links van de zeehandel (Norcliffe e.a. 1996, p.126). De haven wordt langzaam herontdekt door de *netwerkstad* als onderdeel van het stedelijk landschap. Het lineaire karakter van de *transitohaven* is veranderd naar een *distributiehaven* bestaande uit verschillende gespecialiseerde distributieknooppunten die samen een netwerk vormen (Meyer 1997, p. 21-24).

Norcliffe e.a. (1996) gaan nog een stapje verder en brengen de parallellen samen. Ten eerste de transformatie van de historische haven naar revitalisering van de haven en haar relatie met de stad. Vervolgens de overgang van fordisme naar postmoderne structuren in de samenleving waar de havensteden onderdeel van zijn. De relatie tussen stad en haar haven is sinds WOII sterk veranderd. Tot en met WOII was er sprake van een sterke relatie en synergie tussen stad en haven. Het havengebied was onderdeel van de stad. De haven beïnvloedde de stad en de stad was in zekere zin afhankelijk van de haven. Dit wordt het *fordistisch tijdperk* genoemd waar in de haven sprake was van massaproductie en massaconsumptie. Dankzij de haven kon een nederzetting groeien. In de tweede helft van de 20e eeuw veranderde de relatie tussen haven en stad. Het fordisme ondervond zijn aftocht. Door de industriële revolutie kon de stad ook zonder de haven groeien. De havencapaciteit groeide mede door mondialisering. De haven verplaatste zich langzaam buiten de stad waardoor het oude havengebied leeg stroomde.

⁵ Een mainport is een centraal knooppunt, lucht- en scheepvaart, in een werelddeel waarop de belangrijkste intercontinentale vervoerstromen zijn gericht en verder het achterland gedistribueerd worden.

Het artikel van Norcliffe is in 1996 gepubliceerd en hij spreekt dan van een zwakke relatie tussen haven en de stad. Oude havengebieden zijn leeggelopen, maar de locatie ten opzichte van de stad is zeer centraal. Er ontstaan nieuwe functies en heterogeniteit. Norcliffe (1996) noemt dit de *postmoderne renaissance van oude havengebieden* die getransformeerd wordt naar een *new urban waterfront*. Het new urban waterfront past bij de wensen van de postmoderne consument. De sociaal economische invloeden uit de stad beïnvloeden het oude havengebied. De nieuwe haven, zoals de 2e Maasvlakte heeft een zwakke band met de stad, maar het oude havengebied ontwikkelt een sterke band met de stad (Norcliffe e.a. 1996, p.123-132).

2.2 DE ZES FASES VAN HOYLE IN ROTTERDAM

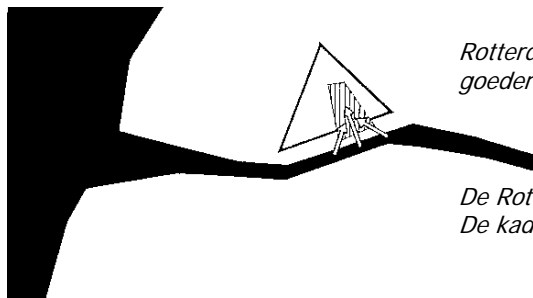
In deze paragraaf worden de 6 fases van Hoyle en het visuele veranderingsproces van Meyer, uit paragraaf 2.1 toegepast op Rotterdam. Op deze manier wordt getracht de lezer een inzicht te geven in de evoluerende haven en stad van Rotterdam en daarmee de casus.

Fase 1: P r i m i t i e v e h a v e n s t a d

De naam Rotterdam is te danken aan het riviertje de Rotte. Omstreeks 800 n. Chr. was het Maas-Merwedegebied, waar later Rotterdam ontstaat, al bewoond. Het gebied aan de rivier de Rotte was een belangrijk knooppunt tussen Engeland en Scandinavië en het achterland van de grote rivieren. Door middel van dijken, dammen en sluizen werd het land beschermd tegen overstromingen. Omstreeks 1270 wordt in de benedenloop van de Rotte een dam aangelegd wat tevens het begin van de nederzetting Rotterdam betekende. In 1340 ontving Rotterdam het stadsrecht van graaf Willem IV en niet veel later werd de stad ommuurd en werd er een verdedigingsgracht gegraven (zie figuur 2.4). De aanleg van het scheepvaartkanaal de Rotterdamse Schie maakt de verbinding met het achterland mogelijk. Rotterdam maakte omstreeks 1400 onderdeel uit van de kleinere steden van Holland en Zeeland mede door de toegenomen import en export van goederen. Dankzij de haringvisserij maakte de stad een flinke groei door, waar rond 1600 wel 100 haringschepen in de haven konden liggen (Rotterdam online, 2012).



Figuur 2.4 Haven Rotterdam 1340
Haven van de toekomst online, 2012



Rotterdam was in fase één en twee een stapelplaatshaven waar goederen worden opgeslagen en verhandeld in de stad.

De Rotterdamse haven was een druk publiek toegankelijk gebied. De kade van de haven diende tevens als openbare straat.

Meyer 1997, p.23

Fase 2: G r o e i e n d e h a v e n s t a d

De eerste schaalprong van de Rotterdamse havenstad vond plaats eind 16e, begin 17e eeuw toen het grondgebied van de stad meer dan verdubbelde (zie figuur 2.5). De haven van Rotterdam werd de belangrijkste haven van de Verenigde Provinciën gepaard gaan met een uitgebreid havenareaal dat in oppervlakte de oude binnendijkse stad overtrof. Toen aan het einde van de 17e eeuw de Rotterdamse Kamer van de Verengde Oost-Indische Compagnie besloot een nieuw hoofdkwartier te bouwen aan de rivierkade, kwam er een eind aan het exclusieve gebruik daarvan door scheepswerven. De scheepswerven dienden volgens het stadsbestuur elders gehuisvest te worden. Dit zorgde voor grote

veranderingen waarbij de Scheepmakershaven tot een representatief stadsfront transformeerde. Het was het begin van een typische relatie tussen stad en haven, waar een stedelijk waterfront van representatieve woonhuizen, rederijkantoren en de havenbedrijven zich direct achter dit waterfront bevond. De pakhuizen, gevestigd aan de kaden van de Scheepmakershaven, stonden in directe verbinding met de koopmanshuizen en kantoren aan de waterfront. Tot 1850 was Rotterdam een koopmanstad. Varende en aanmerende schepen en drukke kades waren het zichtbeeld van de haven en de rivier (Meyer 1997, p.292).



Figuur 2.5 Haven Rotterdam 1640
Haven van de toekomst online, 2012

Fase 3: M o d e r n e i n d u s t r i e l e h a v e n s t a d

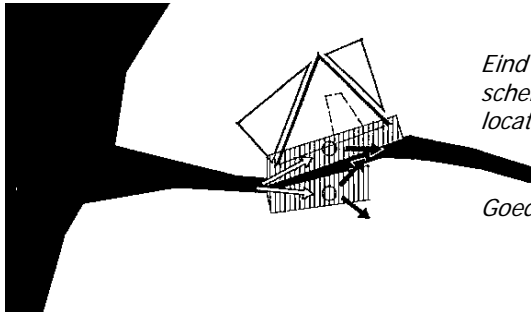
Vervolgens vond er door de industriële revolutie, waarbij men overging van het handmatig naar het machinaal produceren van goederen, een schaalvergroting plaats en veranderde de haven van Rotterdam naar een *transitstad* (Binnenstadsplan 2005, p.20). Schepen werden in plaats van hout steeds vaker van ijzer gemaakt en zeilschepen werden vervangen door stoomschepen. De handarbeid werd overgenomen door machines als stoomkranen en stoomtreinen. Canelle (1855) maakte van Rotterdam in deze periode een perspectief, zie figuur 2.6.

Drie ontwikkelingen waren in die tijd verantwoordelijk voor het succes van de haven van Rotterdam. De opkomst van het Duitse Ruhrgebied was de eerste ontwikkeling. De grote hoeveelheden erts, voor de staalindustrie, kolen en andere producten werden middels binnenvaartschepen naar de steden langs de Rijn in Duitsland gebracht. Tot in de tweede helft van de 19e eeuw moesten schepen vaak via een grote omweg naar Rotterdam varen. Ingenieur Pieter Caland opperde het idee om een deel van de duinen bij Hoek van Holland door te steken en hiermee een nieuwe verbinding met de zee te realiseren. In 1872 werd de Nieuwe Waterweg geopend en werd daarmee tegelijkertijd de tweede belangrijke ontwikkeling voor Rotterdam (Havenvandetoekomst online, 2012).



Figuur 2.6 Vogelvluchtperspectief Rotterdam, Canelle 1855
Meyer 1997, p.295

De derde ontwikkeling was toen de Rijn voor iedereen een vrije vaarweg werd met het afsluiten van de Akte van Mannheim in 1868. Aan het einde van de 19e eeuw werd het belang van aardolie voor bijvoorbeeld benzine ontdekt. Vanaf het begin tot op heden wordt de olie voor west-Europa grotendeels via Rotterdam aangevoerd. Voor de Tweede Wereldoorlog werden de Waalhaven en Merwehaven, beide petroleumhavens, aangelegd (Havenvandetoekomst online, 2012).



Eind 19^e eeuw was het begin van de transitohaven. Er ontstond een scheiding van stad en haven. De haven werd een geprivilegieerde locatie voor de industrialisatie.

Goederenstromen passeerden de Rotterdamse stad.

Meyer 1997, p.23

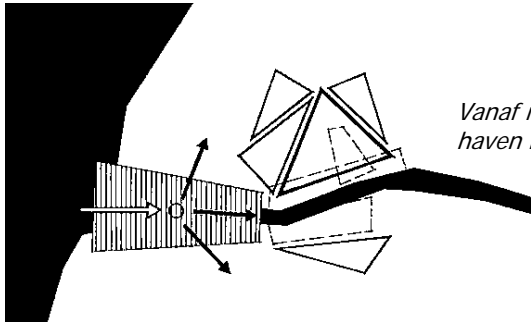


Figuur 2.7 Binnenstad Rotterdam, situatie 1945
Meyer 1997, p.315

Na 1945 werd de stad gekenmerkt als werkstad door de mate van functionaliteit. Het bombardement van 1940 was de aanleiding om een nieuwe moderne stad te worden met een nieuw centrum met moderne architectuur, zie figuur 2.7. Functies werden gescheiden en, zo bleek, vormde het nieuwe 'functionalisme' geen voedingsbodem voor een bruisende binnenstad (Binnenstadsplan 2005, p.20). Na de Tweede Wereldoorlog werd er hard gewerkt om de voor 40% platgebombardeerde haven weer op te bouwen. Al snel bleek dat er ruimte tekort was in de succesvolle haven. Een uitbreiding in westelijke richting was een feit, met als resultaat de Eemhaven en de Botlek ten zuiden van de Nieuwe Waterweg (Havenvandetoekomst online, 2012).

Fase 4: T e r u g t r e k k e n w a t e r f r o n t

Ondertussen werd aardolie voor de economie rond 1960 steeds belangrijker. Er werden door scheepswerven mammoettankers gebouwd voor het vervoer van olie. Om deze grote schepen te kunnen ontvangen werd de Europort met havens van ruim 20 meter diep aangelegd. In de Europort vestigden zich talloze bedrijven. Op deze manier bleef Rotterdam toegankelijk voor schepen met grote diepgang. Frits Rotgans fotografeerde, zie figuur 2.8, in 1960 het prachtige uitzicht op de haven van Rotterdam.



Vanaf midden 20^e eeuw ontstond er in Rotterdam een industriële haven naast de functionele stad als onafhankelijke functies.

Meyer 1997, p.23

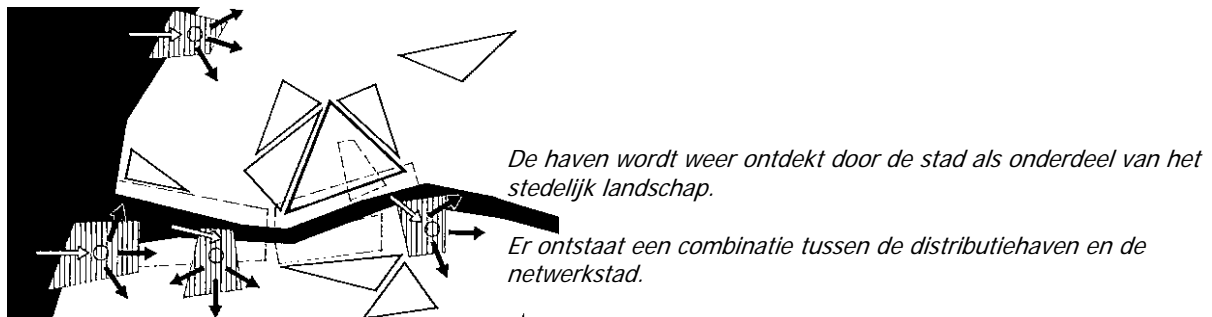


Figuur 2.8 Uitzicht vanaf Euromast in 1960, gefotografeerd door Frits Rotgans Meyer 1997, p.327

Fase 5: H e r o n t w i k k e l i n g w a t e r f r o n t

Rond 1970 was de ruimte op en de zee bereikt en werd besloten land in zee te maken. Het water werd weggepompt in een afgeschermd gebied in zee en vervolgens opgespoten met zand. In 1973 was de Maasvlakte een feit en meerde het eerste zeeschip af bij een bedrijf (Havenvandetoekomst online, 2012). Vervolgens ontstaat er na 1985 een andere waardering en benadering van de binnenstad. Het Binnenstadsplan noemt dit de *gecorrigeerde binnenstad* omdat de eerste aanzet werd gedaan tot functiemening en de herintroductie van de binnenstadsbewoners (Binnenstadsplan 2005, p.20). Al in 1989 werden de officiële eerste plannen tot uitbreiding van het Rotterdamse havengebied geïntroduceerd in de 'Tweede Structuurschema Zeehavens'. In 1988 werd de term 'mainport' geïntroduceerd, waarbij bedoeld wordt op een centraal vervoersknooppunt in een werelddeel waarop de belangrijkste intercontinentale vervoerstromen zijn gericht en van waaruit verdere distributie over het desbetreffende werelddeel plaatsvindt (encyclo online, 2012). In het in 1993 door de gemeenteraad van Rotterdam vastgestelde Havenplan 2010, waar de Rotterdamse haven de toekomst naar haar hand wil zetten, werd de terugwinning van land geïntroduceerd, genaamd de Tweede

Maasvlakte. In de Noordzee wordt een nieuwe Europese toplocatie voor havenactiviteiten en industrie gecreëerd zodat de haven ook in de toekomst de leidende rol als belangrijkste Europese haven kan behouden (Port of Rotterdam online, 2012).



Meyer 1997, p.23

Fase 6: Vernieuwing connectie haven & stad

Het heden wordt gekenmerkt door de postindustriële havenstad in verandering. In 2003 verloor de Rotterdamse haven haar positie als grootste haven ter wereld aan Shanghai en Singapore. Het uitbreidingsgebied ten westen van de huidige Maasvlakte zou de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven moeten verbeteren. De plannen uit begin jaren negentig resulteerden in een Masterplan, een blauwdruk van het gebied. De uitbreiding van de Rotterdamse haven maakt deel uit van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) wat een onderdeel is van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het PMR, waar economie en leefbaarheid in evenwicht zijn, omvat de uitbreiding van het Rotterdamse havengebied en de aanleg van 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied rond Rotterdam. De Tweede Maasvlakte wordt aangelegd in opdracht van het Havenbedrijf Rotterdam NV en aannemerscombinatie Project Uitbreiding Maasvlakte (PUMA) legt sinds september 2008 de eerste terreinen aan. Voortvloeiend uit het Masterplan was er een functioneel Programma van Eisen opgesteld, wat PUMA alle ruimte gaf om het ontwerp te optimaliseren. In mei 2009 kwam door de wekelijkse opspuiting van zand het eerste land definitief boven water (maasvlakte2 online, 2012).

De Tweede Maasvlakte vangt de groei van havenbedrijvigheid aan diep vaarwater op en biedt daarnaast plaats aan nieuwe vormen van industrie, energieopwekking, maritieme industrie en reststoffenopwekking. Door de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte vindt er een verschuiving plaats van de diepzee containeroverslag vanuit de Eem- en Waalhaven naar de Tweede Maasvlakte. De schuifoperatie biedt aan de oostzijde mogelijkheden voor het aantrekken van bedrijven in de havengerelateerde kennis- en diensteneconomie en het rivierfront van de Waalhaven is geschikt voor de vestiging van innovatieve bedrijven en starters, kennisinstellingen en maritieme dienstverlening (Stadsvisie 2007, p.111).

Het Binnenstadsplan heeft als doel het herstellen van de representativiteit van de kades en het verlevendigen van het water vanuit de koopmansstand. Het accent leggen op de heldere openbare ruimte van straten, pleinen en boulevards en op een goede infrastructuur vanuit de transitstad. Vanuit de werkstad blijft de behoefte aanwezig om een moderne, duurzame en innovatieve stad te zijn en tot slot de gecorrigeerde binnenstad waarbij het gaat om het geven van nieuwe betekenis aan de binnenstad als centrum in een steeds verder verknoopte wereld (Binnenstadsplan 2005, p.20).

De haven van Rotterdam bevindt zich volgens het diachronisch model van Hoyle (1988), anno 2012, in fase zes. De transformatie van oude en/of verlaten havengebieden is het resultaat van de

veranderlijke stad als productiecentrum tot centrum van consumptie. Wat de herstructurering van de stadshaven complex maakt is de combinatie van de historie van de haven en de nog steeds bestaande verbinding met havengerelateerde activiteiten en daarnaast de ontwikkeling van stad en wensen van het bestuur. Paragraaf 2.3 en 2.4 gaan dieper in op de periode zie zich afspeelt in fase 5 en 6.

2.3 KOP VAN ZUID

Rotterdam heeft een moeilijke overstap van een industriële economie naar een diensteneconomie doorgemaakt. Er is veel geëxperimenteerd met ondernemersstrategieën voor herstructurering en het aantrekken van nieuwe investeringen in de stad Rotterdam. Eén van de gebruikte strategieën voor transformatie is het inzetten van stedenbouwkundige ontwikkelingen. Deze grote en prestigieuze projecten worden vaak *flagships* genoemd, omdat ze een grote rol spelen in de beeldvorming van een stad, snel een herkenbaar deel van de stad worden en havens voor het aantrekken van kapitaal vormen. Flagships hebben als doel het creëren van concentratie van rijkdom in plaats van het spreiden ervan. Dit wordt bereikt door het aantrekken van investeerders in vastgoed, toeristen en nieuwe meestal tot de hoge inkomensgroepen behorende, inwoners (Doucet & Van Weesep 2011, p.99).

Flagships worden vaak kritisch benaderd in de literatuur. Een gegeven voorbeeld door Doucet en Van Weesep is geograaf David Harvey (1989) die beargumenteert dat flagships slechts een schone schijn ophouden voor de bevolking. De plannen worden monumentaal gepresenteerd maar verbloemen de echte problemen van de stad, zoals armoede of slechte huisvesting. De vraag kan gesteld worden of dit ook het geval is bij Kop van Zuid in Rotterdam, zie figuur 2.9. De door de gemeente Rotterdam geleide Kop van Zuid is een namelijk een flagship (Doucet & Van Weesep 2011, p.100, 101).



Figuur 2.9. Luchtfoto van Rotterdam / Erasmusbrug / Kop van Zuid
Wikimedia Commons, online 2012

De Erasmusbrug is het iconische beeld van Kop van Zuid met twee belangrijke functies. Namelijk een nieuwe overgang van de rivier met als doel een onverdeelde stad en een monumentaal architectonisch kunstwerk dat de eenheid van de stad en de band van de stad met de rivier benadrukt. Het is een statement dat de gemeente en hogere overheden geloofden in de potentie van het gebied en dat het een veilige plek was om in te investeren (Doucet & Van Weesep 2011 p.103).

Riek Bakker (interview 2012), initiator van Kop van Zuid, zegt over die periode: *“Toen we aan Kop van Zuid begonnen hebben we geprobeerd marktpartijen te betrekken, maar er waren geen geïnteresseerden. Toen heeft de stad ervoor gekozen om zelf de eerste stap te zetten. We hebben hierbij veel financiële steun van de rijksoverheid gehad”.*

Onder de supervisie van Riek Bakker ontwikkelde Kop van Zuid zich van een vervallen havengebied tot een levendige wijk met rivier de Maas als belangrijkste kapitaal. Riek Bakker was sinds 1986 directeur Stadsontwikkeling bij de Gemeente Rotterdam en zag de potentie van het havengebied voor een nieuwe stadsuitbreiding. In die tijd was het gebied bijna verlaten en had het haar transport en industriële functie verloren. De eerste plannen voor het gebied waren omvorming door het realiseren van sociale woningbouw (interview Bakker 2012). Echter, veranderde de visie op de toekomst voor het gebied zelf en over de rol die het gebied zou kunnen hebben in de stad. De visie van Riek Bakker was om een hoogwaardige plek te creëren in Rotterdam-Zuid en het stadscentrum naar beide kanten van de rivier te brengen (Doucet & Van Weesep 2011, p.101).

Het ontwerp voor de Kop van Zuid van Teun Koolhaas Associates schonk speciale aandacht aan de bijzondere betekenis van de locatie voor de relaties tussen stad en rivier. Het ontwerp speelde in op de behoefte om de relatie tussen stad en haven te herstellen en te intensiveren. Het plan voor Kop van Zuid fungeerde als consensusplan in de Rotterdamse politieke en culturele context. Verschillende discoursen die in de loop van de jaren tachtig onvermurwbaar tegenover elkaar leken te staan werden in het plan samengebracht. Oftewel het ontwerp Kop van Zuid werd een middel om overeenstemming tussen actoren en hun belangen te vormen (Meyer 1997, p.356).

De ontwikkeling van Kop van Zuid was meer dan een politieke of ideologische wens alleen. Het was een visionair en ambitieus plan waar de ambitieuze doelstellingen werden ondersteund door de evidentie noodzaak om huizen te bouwen en om het gebied te herontwikkelen (Feddes 2006, p.156). Riek Bakker (interview 2012) geeft aan dat Kop van Zuid verlopen is volgens verwachting. Ze geeft aan dat het wel een geluk was dat het in een goede tijd is ontwikkeld. Momenteel zijn de plannen in stukken geknipt. Stadshavens heeft een aantal havenbekkens meegekregen die eigenlijk onderdeel waren van Kop van Zuid. Volgens Riek Bakker (interview 2012) zijn er grenzen gemaakt die in haar ogen niet productief zijn. Er zit bij Stadshavens niemand die banden heeft met de ontwikkelingen van Kop van Zuid. Riek Bakker drukt haar zorgen uit dat plannen uit het verleden onvoldoende worden meegenomen in de versnipperde projecten van nu. *“Je moet de link met het oude leggen en dat doen ze niet”*, aldus Riek Bakker (interview 2012).

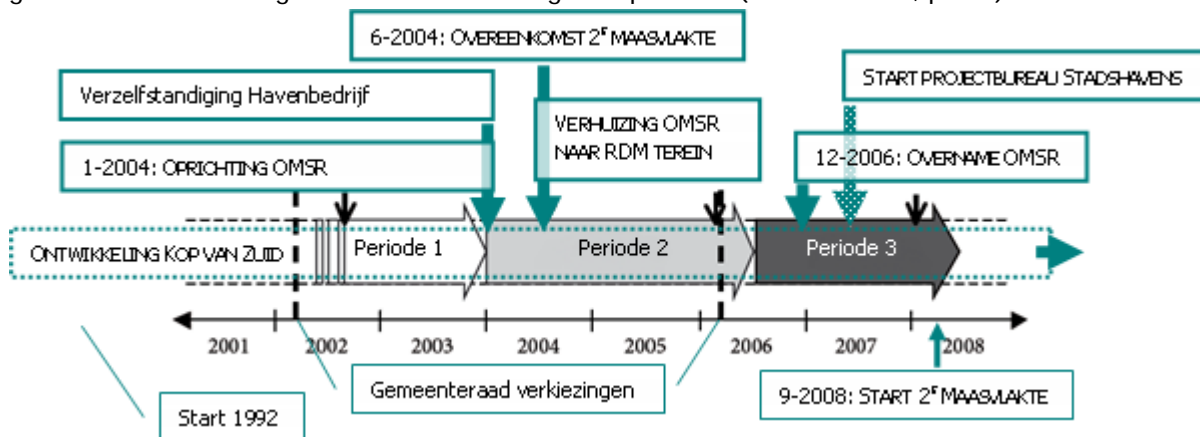
De gemeente Rotterdam is momenteel, mede door de economische crisis, genoodzaakt het aantal plannen voor gebiedsontwikkeling te minimaliseren. Daarnaast moet de inhoud van plannen worden aangepast aan de veranderde vraag. Daarmee vallen de pijlers weg onder de grootschalige gebiedsontwikkelingen die de afgelopen jaren resulteerden in de ontwikkeling van een groot aantal woningen, kantoren en ander vastgoed zoals in Kop van Zuid (Hoogendoorn en Ploeger 2012, p.451). Ondertussen hebben er veel economische en maatschappelijke veranderingen plaatsgevonden. Aan het begin van deze eeuw was geld geen issue, maar momenteel staan gemeenten en provincies voor een bezuinigingstaakstelling. De gemeenten en provincies zijn op zoek naar andere middelen.

De samenwerking tussen publiek en privaat moet zich aanpassen aan de crisis. Marktorientatie, flexibiliteit en fasering zijn begrippen die centraal moeten staan. De normaal drijvende krachten achter de plannen zoals projectontwikkelaars, ontwikkelende corporaties, actieve beleggers en investerende gemeenten doen net als in de jaren tachtig van de vorige eeuw een stapje terug (Vulperhorst 2011, p.413,414). Riek Bakker (interview 2012) spreekt haar twijfel uit: *“Wat komt er terecht van marktpartijen, willen ze nog? Kunnen ze nog? Hebben ze nog geld om te ontwikkelen?”.*

2.4 DRIE STRATEGISCHE PERIODES STADSHAVENS ROTTERDAM

Recentelijk (2010) heeft Tom Daamen een promotieonderzoek naar strategievorming bij stedelijke gebiedsontwikkeling voltooid. Het onderzoek is een zoektocht naar effectieve strategieën voor stedelijke ontwikkelingsprojecten met als casus de Stadshavens Rotterdam.

Stadshavens Rotterdam is een uniek stedelijk gebied met een actief productiegebied dat niet in verval is geraakt. De omstandigheden in de Stadshavens zijn niet te vergelijken met andere plekken in Rotterdam en met haventransformaties elders in Europa (Van Dinteren & Kloosterman 2005, p.71). De dynamiek zorgt ervoor dat er steeds voldaan moet worden aan de veranderende eisen en wensen op verschillende schaalniveaus. Daamen (2010) schetst in zijn proefschrift 'Strategy as Force' de Rotterdamse haven in drie strategische periodes lopend van 2002 t/m 2008, zie figuur 2.10. Als aanleiding voor zijn onderzoek geeft Daamen (2010) de spanning tussen de handelingen van partijen binnen stedelijke ontwikkelingsprojecten en de institutionele omgeving waarin zij acteren. Bijlage zes geeft een visuele weergave van de drie strategische periodes (Daamen 2010, p.270).



Figuur 2.10 Drie strategische periodes
Daamen 2010, p.73, Bewerkt

Strategische periode 1 (november 2002 – januari 2004)

In de eerste periode vindt er een strategische verandering plaats van *hiërarchische planning* naar *gebiedsgericht leren*. Om de totstandbrenging van het project Stadshavens een eerste stimulans te geven werd er in eerste instantie gewerkt aan het mobiliseren van communicatieve en juridische (plan) instrumenten (Daamen 2010, p.270).

Bij de ontwikkelingen van de Kop van Zuid, behandeld in paragraaf 2.3, bleek dat het erg moeilijk en kostbaar is om verouderde, vervallen haventerreinen weer te doen opleven. Daarom heeft de Rotterdamse gemeente sinds begin van deze eeuw een meer voortvarende houding aangenomen om verpaupering van oudere haventerreinen te voorkomen (Daamen 2005, p. 28). De verzelfstandiging van het havenbedrijf en de oprichting van Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam (OMSR) zorgden voor verandering in strategie (Daamen 2010, p.270). De taak van OMSR bestaat uit het initiëren, ontcompliceren en stimuleren van de transformatie van een industrieel havengebied in een stedelijk wonen en werkgebied (Van Dinteren & Kloosterman 2005, p.71).

Het *plannen* werd langzamerhand verlaten voor leren toen bovengenoemde ontwikkeling in voorbereiding waren. (Daamen 2010, p.270).

Het Gemeentelijke Havenbedrijf Rotterdam verzelfstandigde tegelijkertijd met de oprichting van het OMSR. Het Haven bedrijf Rotterdam (HbR) is van oorsprong een gemeentelijke instantie van de gemeente Rotterdam en was sinds 1932 verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van de haveninfrastructuur onder toezicht van de gemeenteraad en de wethouder. De verzelfstandiging

stelde het Havenbedrijf in staat om zich commerciëler en strategischer op te stellen richting klanten (Jacobs 2007, p.91, 183). Deze stap betekende tevens het overdragen van alle gemeentelijke haventerreinen, waaronder het stadshavengebied, naar het HbR in eeuwigdurende erfpacht. Zowel het HbR en de Rotterdamse gemeente bezitten ieder 50% van de aandelen in de OMSR. Dit is een verschil met de volledig zelfstandige ontwikkelingsmaatschappij in bijvoorbeeld Hamburg (Daamen 2005, p.48). In het stadshavengebied werd 13% van de goederenoverslag en 40% van de totale containeroverslag van de Rotterdamse haven gerealiseerd. In het gebied waren ongeveer 850 bedrijven gevestigd met gezamenlijk 20.000 werknemers (Van Dinteren & Kloosterman 2005, p.67). Het limiteren van overslagfuncties in het gebied lijkt in haveneconomisch opzicht wat onlogisch, aangezien het stadshavengebied met bijna 1.000 hectare aan hoofdzakelijk havenbeheerde grond op zichzelf al kan concurreren met andere middelgrote zeehavens in Europa. Duidelijk werd, dat het ging om een gebied waarbinnen deelgebieden verschillende ontwikkelingsrichtingen hebben (Daamen 2010, p.270).

Het OMSR verhuisde in 2004 naar het hart van het Stadshavens gebied en situeerde zich op het terrein van de Rotterdamse Droogdok Maatschappij (RDM). Hier breidde OMSR haar *kennisrelaties* uit en begon het ontwikkelingskansen van alle deelgebieden in kaart te brengen. Initiatieven van kleine ondernemers werden gestimuleerd en verschillende ontwikkelingsperspectieven werden gecommuniceerd in seminars en debatten met betrokkenen (Daamen 2010, p.108).

Strategische periode 2 (januari 2004 – maart 2006)

Op 25 juni 2004 kwamen vertegenwoordigers van de Nederlandse staat, Rotterdam, stadsregio en de haven autoriteit tot overeenstemming over de constructie van de 2^e maasvlakte (Jacobs 2007, p. 92). *“De aanleg van de Tweede Maasvlakte dat plaats biedt aan 1.000 hectare nieuwe havenfuncties zou zorgen voor een verdere verplaatsing van havenactiviteiten uit het Stadshavengebied westwaarts. In lijn met deze verwachting werd de noodzaak voor een zelfstandige ontwikkelingsmaatschappij onder andere beargumenteerd vanuit de enorme schaal van het gebied, de afhankelijkheid van een zorgvuldig her-allocatieproces van bedrijven en de stevige ruimtebehoefte van stedelijke economische functies, woningbouw en voorzieningen”,* aldus Daamen (2005, p.48).

Toen bestuurders van het Albeda College en de Hogeschool Rotterdam geïnteresseerd bleken in het vestigen van diverse opleidingen in de oude loodsen van de RDM verschoof de strategie naar het leggen van *materiële relaties*. Hierbij werd vooral naar *financiële middelen* gezocht om het brede ontwikkelingsperspectief voor het RDM terrein tastbaar te maken. Er vond dus vanaf januari 2004 een verschuiving plaats van *gebiedsgericht* leren naar *competitief ondernemen*. Echter bleek deze strategie te eenzijdig te richten op kennis- en materiële relaties. Planningrelaties met gemeentelijke diensten bleef in die tijd beperkt tussen een paar individuen (Daamen 2010, p.270).

Het eerste jaar van de OMSR verliep alles behalve vlekkeloos mede door een affaire rond HdR-topman Scholten. De OMSR leek rechtvaardigheid van bestaan te verliezen en dit resulteerde in het opschorten van de voorgenomen overdracht van gronden van het HbR naar de OMSR. Het was het begin van een onzekere situatie waar de oprichters van de OMSR de toekomst heroverwogen en haar doelstellingen onduidelijk waren.

Het OMSR was in 2005 genoodzaakt zich aan te passen aan de veranderde relatie tussen de haven en de gemeente van Rotterdam, evenals de veranderde ruimteclaims van de haven in het Stadshavensgebied als gevolg van de vertraagde aanleg van de Tweede Maasvlakte. In die periode publiceerde de OMSR, na een erkenning van de economische ontwikkelingsmogelijkheden en de mogelijke stedenbouwkundige vertaling, haar concept ontwikkelingsstrategie (februari 2005) met als doel het publiek te informeren over de visie van de OMSR op het Stadshavengebied (Daamen 2005, p.49).

Het OMSR kan het gebied niet alleen typeren als een haven terrein. Ook niet-havengerelateerde bedrijvigheid en een woongebied maken deel uit van de Stadshavens. Het OMSR benadert het transformatiegebied als een geheel, waardoor er sprake is van een nieuwe, unieke opgave die meerdere gebiedstypen omvat (Daamen 2005, p.46). De herstructurering van de Stadshavens heeft twee doelstellingen:

- Het behouden en versterken van de haven economie. Hierbij zijn de dienstverlenende en ondersteunende havengerelateerde functies belangrijk.
- De versterking van de stedelijke economie door ruimte te bieden aan stedelijke functies die veel ruimte vragen of op dit moment nog niet goed geconformeerd zijn (Van Dinteren & Kloosterman 2005, p.71).

De ontwikkelingsstrategie van de OMSR heeft niet alleen een communicatieve functie, maar nodigt tevens uit voor een debat en discussie over het gebied en de betekenis ervan voor de stad. Dit kwam door het bindende kader van een pakket beheersmaatregelen voor op de korte termijn, projecten voor zowel korte en middellange termijn tot 2015 en toekomstbeelden voor 2030 en verder. De ontwikkelingsstrategie biedt tevens een kader voor partiële transformaties zoals de herbestemming van de voormalige loodsen van de RDM en DockWorks (Daamen 2005, p.49).

Strategische periode 3 (maart 2006-mei 2008)

Het gebrek aan concrete resultaten en het aanwezige risico om de steun van het Rijk en provinciale overheid te verliezen, zorgde ervoor dat veelal nieuwe bestuurders de organisatorische en geografische kaders hebben herzien. De gemeente en het havenbedrijf namen als gevolg hiervan in december 2006 de ontwikkelingen in het Stadshavengebied van het OMSR over (Daamen 2010, p. 151). In de laatste strategische fase wordt duidelijk dat de normatieve relaties essentieel zijn voor de ontwikkeling van Stadshavens.

Bij het verkrijgen van de nodige *legitimiteit* bij de gemeenteraad en haar commissies speelden de aanhoudende toewijding van bestuurders als burgemeester Opstelten en wethouder Van Sluis een doorslaggevende rol. Deze *normatieve relaties* werden in de laatste periode uitgebreid en versterkt door het werken aan opzettelijke plannen in de vorm van een breed perspectief voor de toekomst van het stadshavengebied. Hierbij werd gebruik gemaakt van de middelen die in de voorgaande periodes gemobiliseerd waren, namelijk *bezittingen*, *financiën*, *informatie* en *expertise*. De kennis van het voormalige personeel van OMSR werd vastgehouden en eerder verworpen deelprojecten werden alsnog uitgevoerd. Tot slot werd tevens het contact met de rijksoverheid opnieuw aangehaald (Daamen 2010, p.271). In deze laatste strategische periode, vanaf maart 2006, verschuift het accent van competitief ondernemen naar omvattende visievorming.

De aandeelhouders waren dus niet tevreden en daarom werd Hans Beekman er bij gehaald met een duidelijke opdracht; *“Zorg voor een doorstart, zorg dat er een goede visie komt, zorg dat er draagvlak komt en dat de visie uitgevoerd wordt”* (interview Hans Beekman 2012).

Hans Beekman (interview 2012) geeft aan dat het doel bij het managen van dit soort trajecten is dat uiteindelijk vanuit een mêlée van visies, die allemaal hun eigen ratio hebben, één gedeelde visie moet komen. *“De verhoudingen waren verstoord, er was niet voor niks een doorstart nodig. Het vertrouwen was weg. Je start dan niet met een visie, maar je begint eerst met gedragswetenschappen. Je zorgt ervoor dat partijen zich weer aangesloten voelen, dat ze zich serieus genomen voelen en dat ze zich betrokken voelen”*, aldus Hans Beekman (interview 2012).

De gemeente, het havenbedrijf, de milieudienst en kennisinstellingen hebben allemaal verschillende belangen. Partijen ontwikkelen vanuit hun eigen belang en achtergrond een eigen visie. Er waren vijf belangrijke opdrachtgevers binnen het publieke domein, namelijk het Havenbedrijf,

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, dienst Stedebouw, DCMR milieudienst Rijnmond en het Stadhuis. Vijf sleutelfiguren van de genoemde organisaties zijn uitgenodigd om te werken aan een gezamenlijke visie voor het Stadshavens gebied. Hans Beekman zegt het volgende over de totstandkoming van de visie; *"Eerst zijn we om de tafel gaan zitten, kennismaken en daarna werd er pas gesproken over een visie. Dat was een eyeopener. Na ruim twee dagen hadden we een gezamenlijke visie / eindbeeld waar Stadshavens in 2025 zou moeten staan"*.

Vervolgens is er een time-out genomen en een publieke- en private intermezzo georganiseerd waar de gemaakte visie werd voorgelegd. Het publieke intermezzo bestond uit allerlei partijen die van belang zijn voor de ontwikkeling van stadshavens; mensen van de provincie, mensen van departementen, van de stadsregio, etc. Hetzelfde is gedaan met private partijen met daarin vertegenwoordigers van universiteiten, van grote bouwondernemingen en van ontwikkelaars. De twee intermezzo's zorgden voor een volstrekt verschillende uitkomst. *"De publieke partijen vonden de visie veel te ambitieus. De private partijen vonden juist dat het ambitieuzer moest om de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven tegenover Hamburg en Antwerpen te kunnen versterken. Kortom het stond haaks op elkaar"*, aldus Hans Beekman (interview 2012).

Vervolgens werd de uitkomst van de verscheidende bijeenkomsten gerapporteerd aan het bestuur. De tweedeling van de publieke en private partijen over het ambitieniveau van de visie werd voorgelegd aan het bestuur. Vervolgens gaf het bestuur de opdracht om voor een hoog ambitieniveau te gaan. Mede omdat als de haven van Rotterdam de positie van een wereldhaven wil vasthouden het met een dergelijke ambitie de Europese markt op moet gaan. Hans Beekman (interview 2012) geeft aan dat deze opdracht is uitgevoerd. *"Het stuk hebben we uitgewerkt en opgeschreven met veel steun van private partijen. Dat heeft geleid tot een visie, 'Creating on the edge'. De naam is mede gekozen om te laten zien dat de grenzen opgezocht worden"*.

Daamen concludeert dat de transformatie van Stadshavens Rotterdam niet een aaneenschakeling van emergente beslissingen en acties van overslagbedrijven is, maar een opzettelijk plan van Stadshavens. Zijn conclusie komt voort uit de aanhoudende oriëntatie onder actoren van een doorgaande migratie van havenfuncties, welke kansen voor herontwikkeling oplevert. Echter uit zijn onderzoek blijkt dat er weinig bewijsmateriaal is voor een dergelijk migratieproces. *"Toch wordt de verwachting van de migratie van havenfuncties in allerlei beleidsdocumenten en plannen rondom Stadshavens Rotterdam door de jaren heen volgehouden"*, aldus Daamen (2010, p.269).

Het projectbureau Stadshavens is anno 2012 nog steeds actief. Het projectbureau heeft het doel enerzijds een totale visie voor het gebied op te stellen en anderzijds ervoor zorgen dat de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf op aansluitende delen binnen Stadshavens daadwerkelijk plaatsvindt (interview Jeroen Steens 2012, Hoofd Havenexploitatie Havenbedrijf Rotterdam). De vraag bij Stadshavens is volgens Hans Beekman niet; *"hoe gaan we dit gebied ontwikkelen, maar hoe zorgen we ervoor dat de sociaal economische structuur die er is versterkt wordt?"* (Hans Beekman interview 2012). Oftewel:

- Wat te doen met de bestaande economische clusters en hoe exploiteer die je ze zo dat je over twintig jaar nog leading bent in Europa?
- Wat voor vestigingsklimaat is er voor nodig om dergelijke ontwikkelingen te faciliteren?

Het zojuist geschetste overzicht van de verschillende beslissingen en acties die vorm hebben gegeven aan de Strategie-als-krachtsrelaties achter het project Stadshavens Rotterdam is bondig. Daamen (2010) geeft aan dat Strategie-als-kracht model in de toekomst gebruikt kan worden om te reflecteren op andere casussen. Daarnaast kan er met het Strategie-als-kracht model onderzocht worden in welke mate het betrokkenen helpt waarnemen wat er bij er bij een strategie allemaal komt kijken (Daamen 2010, p.271). In paragraaf 3.3 wordt het Strategie-als-kracht model van Daamen (2010 behandeld).

2.5 GEBIEDSONTWIKKELING

Joolingen e.a. (2009, p.11) constateren dat gebiedsontwikkeling onder druk komt te staan door vraaguitval, afnemende financiële ruimte gepaard met groei van risico's bij marktpartijen en overheden. Aan het einde van de jaren zestig nam de overheidsdominantie op gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting enigszins af. De eerste voorbeelden van wat nu gebiedsontwikkeling wordt genoemd werden toen zichtbaar. De Zeeuw (2011, p.405) definieert gebiedsontwikkeling als de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-) ontwikkeling van een gebied. Hij geeft daarbij aan dat gebiedsontwikkeling, net als duurzaamheid, een containerbegrip is dat een steeds grotere lading dekt (De Zeeuw 2011, p.407).

Bij de (her-) ontwikkeling van een gebied worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken, recreatie, groen en water gebundeld. De werkwijze bij gebiedsontwikkeling is een samenwerking tussen de verschillende betrokkenen. Gebiedsontwikkeling is een integraal en voortdurend proces van 'rekenen en tekenen' gericht op de lange termijn (Joolingen e.a. 2009, p.6).

De oplossingsrichtingen die partijen tijdens de gespreksrondes met Joolingen e.a. (2009) hebben verkend, bouwen voort op de conclusie dat de overheid de komende 10 jaar moet bezuinigen. Marktpartijen brengen hun risicoprofielen naar beneden, de financiële markten zien er structureel anders uit en corporaties blijven dicht bij hun kerntaak, namelijk sociale huisvesting. De gespreksrondes van Joolingen e.a. zijn gehouden met belangenbehartigers en direct betrokkenen bij gebiedsontwikkeling aan zowel private als publieke zijde. Met als resultaat 17 aanbevelingen die aansluiting vinden op de doelstellingen om gemeente Rotterdam hun publieke taak beter te laten uitvoeren, zoals beschreven in de ruimtelijke ontwikkelingsstrategie (paragraaf 3.3). Onderstaand enkele voorbeelden van maatregelen geven door Joolingen e.a. (2009, p.14,15):

- *Maatregelen aangaande publieke partijen:*
Het stroomlijnen en vereenvoudiging van relevante wet- en regelgeving. De huidige besluitvorming is een opeenvolging en stapeling van procedures wat leidt tot vertragingen en irritaties. Met het huidige publieke beleid komt de haalbaarheid van projecten door marktcorrectie onder druk te staan. Publieke partijen zouden hun ambities nader moeten evalueren en eventueel bijstellen.
- *Maatregelen aangaande private partijen:*
Het is wenselijk dat marktpartijen meer marktgerichte programma's gaan ontwikkelen met daarbij oog voor de wensen van de eindgebruikers. Ontwikkelaars kunnen het wantrouwen bij de overheid en publiek wegnemen en het ontwikkelingsproces vervlotten door transparantie in algemene kosten, winst en risico te bieden
- *Een maatregel die geldt voor zowel publieke als private partijen:*
Verbreding van publiek- private samenwerkingsvormen waarbij kennis en kunde van marktpartijen benut kunnen worden.

De crisis zorgt voor een extra reorganisatie waar ambities onverbiddelijk geschrapt worden wanneer het de businesscase van een gebiedsontwikkeling in gevaar brengt (De Zeeuw 2011, p.411). Projecten zullen meer gefaseerd en selectiever tot stand komen waardoor de integrale aanpak onder druk komt te staan (Joolingen e.a 2009, p.13). De verwachtingen nu zijn dat kleinschalige projecten zullen doorgaan en dat grote ontwikkelingen zullen stagneren. De kleine stap voor stap gerealiseerde projecten kunnen wel deel uit maken van een groter plan (Vulperhorst 2011, p.414). In Rotterdam

betekent dit het vasthouden van de visie om de Stadshavens te transformeren, maar het loslaten van blauwdrukplannen als Kop van Zuid. Erik Braun (interview 2012), Stedelijk Econoom aan de Erasmus Universiteit, zegt hierover: *“De megalomane plannen voor de Stadshavens moeten opgeknipt worden in stukjes. De Rijnhaven is een stukje Stadshavens dat nog wel behapbaar is op het water. Het past in de trend van het opknippen”*.

Fase zes is niet alleen te typeren als een fase waarin verlaten oude havengebieden getransformeerd worden. De groeiende omvang van moderne havens en de havenindustrie, de daling van havengerelateerde werkgelegenheid en de veranderende milieuperspectieven op havenindustriële en stedelijke activiteiten zijn allemaal facetten die hebben bijgedragen aan de veranderde lokalisering van de haven naar buiten de stad. De evoluerende haven en haar stad is een nieuw type herstructureringsprobleem en wordt beschouwd als een zeer complexe opgave (Daamen & Gils 2006, p.2). Kop van Zuid was een megalomaan plan met veel overheid steun en weinig marktwerking. Mede door de crisis, die niet alleen Nederland, maar ook Europa en daar buiten afspeelt, veranderen planologische ontwikkelingen. Het aantal plannen wordt geminimaliseerd wegens de bezuinigingstaakstelling en de inhoud van de plannen wordt aangepast aan de veranderde vraag. Megalomane plannen worden opgeknipt eveneens door financiële onzekerheid. Kortom fase zes is ook een fase waar de algemene gebiedsontwikkeling onder druk staat.

De transformaties van Kop van Zuid en Katendrecht krijgen een vervolg in de Rijnhaven, het onderzoeksgebied. De havenbekken is in bezit van de gemeente Rotterdam en maakt onderdeel uit van het uitvoeringsprogramma van Projectbureau Stadshavens Rotterdam. Voorheen was de Rijnhaven het dorp Katendrecht, waar rijke Rotterdammers een buiten hadden. De aanleg van de havens zorgde ervoor dat een groot deel van Katendrecht werd afgebroken en het overgebleven dorp op een schiereiland kwam te liggen. Rond de Rijnhaven verrezen havenbedrijven en industrieën met pakhuizen en kranen. Langzaam veranderde Katendrecht in een arbeiderswijk, ingeklemd tussen spoorlijnen en ontsluitingswegen van de haven. Inmiddels zijn de meeste havenbedrijven weggetrokken. Met het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven onderneemt het projectbureau Stadshavens de een stap om de stadshaven kleinschalig te exploiteren (SHR-1600ha 2008, p.14).

D E E L 3

Governance & strategie conceptualisering

In deel 2 is vanuit verschillende disciplines inzicht gegeven in de evolutie van havensteden. Geconcludeerd is dat haven en stad zich momenteel in fase zes bevinden, namelijk de vernieuwing van de connectie haven en stad.

De ruimte is in deel 2 geabstraheerd en er is weinig aandacht geschonken aan de manier waarop transformatie processen worden vormgegeven door strategieën en het gedrag van actoren. De rol van actoren is belangrijk omdat actoren en relaties tussen actoren mede het proces bepalen van een gebiedsontwikkeling. Ten behoeve van dit onderzoek is daarom gezocht naar concepten en ideeën om een governance perspectief te laten zien van de transformatie van Stadshavens. In dit deel wordt antwoord gegeven op deelvraag twee: Op welke wijze kan een sturingsproces, zoals de transformatie van verlaten oude havengebieden, geanalyseerd worden?

3.1 GOVERNANCE

Sociaal geograaf David Harvey (1989) dacht op een nieuwe wijze na over de stad en stedenbouw. Hij vond dat het postmodernisme, in opvolging van het modernisme, niet zonder een grondige analyse van de economische ontwikkeling begrepen kon worden. Begrippen als culturele identiteit en cultuurwaarde van de stad stonden hierbij centraal (Meyer 1997, p.19). De opkomst van het postmodernisme kwam door de antimodernistische bewegingen uit de jaren '60. De kapitalistische samenvloeiing en gelijktijdig het proces van de creatieve productie van consumentengoederen werkte door in alle aspecten van het individuele- en gemeenschapsleven (Harvey, zoals aangehaald door Irving 1993, p.480). Rond 1970 en 1980 maakte de bestuurlijke aanpak 'urban managerialism' uit 1960 plaats voor een initiërende en ondernemende aanpak 'urban entrepreneurialism'. In de economische recessie in 1973 was er veel structurele werkloosheid en de-industrialisatie. De Fordistische Keynesiaanse welvaartstaat moest afgebouwd worden. De concurrentiekracht van steden kwam meer nadrukkelijk voorop te staan in beleid in plaats van de lokale allocatie van publieke goederen en welvaart ten behoeve van het stimuleren van de collectieve vraag (Harvey 1989, p.5). De overheidsorganisaties zijn afgelopen jaren van een hiërarchische en verticale sturing naar een interactieve en horizontale aanpak gegaan (Nelen 2010, p. 13). David Harvey (1989) schreef in 1989 een artikel over de verschuiving van managerialism naar entrepreneurialism. Hij beargumenteert dat steden bij economische ontwikkeling een meer ondernemende houding zouden moeten hebben. Oftewel *"the shift to entrepreneurialism in urban governance"* (Harvey 1989, p.4).

Governance is een begrip waarmee bedoeld wordt op het proces dat gebruikt wordt om gezamenlijk overeengekomen doelen van het (stedelijk) beleid tussen het publiek en privaat domein te sturen en coördineren (Pierre 2005, p.448). Volgens Teisman e.a. (2009) richt literatuur over governance (Martin and Mayntz, 1991; Kooiman, 1993; Pierre and Peters, 2000) zich op de afhankelijkheid van overheidsorganisaties ten aanzien van maatschappelijke organisaties en private partijen met betrekking tot de formatie en totstandkoming van beleid en de levering van publieke goederen. Bij deze theorieën over governance staan de inter-connecties en de afhankelijkheid centraal (Teisman e.a. 2009, p.23).

Het einde van urban managerialism betekende het einde van de top-down planning waarbij de overheid ingreep bij marktfalen. Lokale overheden moeten meer autonoom handelen en een ondernemende kijk hebben. De overheid zou hierbij bijna zelf functioneren als een onderneming. De

positie en macht en daarmee de verantwoordelijkheden van de overheid zijn hierdoor veranderd (Healey 1998, p.1533).

Stedelijkheid moet volgens Harvey (1989) gezien worden als een ruimtelijk sociaal proces met een grote verscheidenheid aan actoren met verschillende doelstellingen die interactie hebben. Hij zet drie karakteristieken uiteen voor urban entrepreneurialism. Ten eerste bracht de verandering van managerialism naar entrepreneurialism publiek- private samenwerking (PPS) met zich mee. PPS is een samenwerkingsverband waarbij de overheid een stap terug doet als facilitator en haar krachten bundelt met particuliere bedrijven om een project technisch en financieel te verwezenlijken. Dit zorgt voor nieuwe investeringen en nieuwe bronnen van werkgelegenheid (Desfor e.a. 2011, p.308). Ten tweede verwacht Harvey dat de lokale overheid meer risico op zich neemt in plaats van de nationale overheid die gelooft het creëren van gunstige voorwaarden voor economische ondernemingen. Als laatste focust governance zich meer op ingrepen van politieke en economische aard dan op het territorium waar het zich afspeelt. Harvey's (1989) uitspraak over de verschuiving van urban managerialism naar entrepreneurialism is een graadmeter voor anderen. Sinds 1970 is er een beweging ontstaan weg van objectieve, rationele, staatsgeleide planning (Desfor e.a. 2011, p.308). Theorieën over complexe besluitvorming kwamen in de jaren '70 in de bestuurswetenschap in opgang. Lindblom's (1959, 1965) werk over het incrementalisme en partijdige aanpassing, de metafoor van een 'Garbage can' van Cohen e.a. (1972) en Allison's werk over besluitvorming als spel belichten de multi-actor karakteristieken van besluitvorming. Deze theorieën laten zien dat actoren gebonden aan elkaar zijn en dat diens strategieën elkaar beïnvloeden (Teisman e.a. 2009, p.23).

In lijn met Harvey (1989) stelt Patsy Healey (1998, p.1534) dat de rol van de overheid is veranderd. Stedelijke ontwikkeling wordt niet langer bepaald door sturing a priori, maar is het resultaat van een 'multiactor' spel. Gebiedsontwikkeling is niet langer alleen de taak van de overheid, maar een nieuwe relatie van het bestuur met burgers en bedrijven (Hajer & Huitzing 2012, p.42). Door samenwerking tussen burger en overheid, met de overheid als governance actor in plaats van als government actor, wordt er positieve situatie gecreëerd waarin onenigheden en uitdagingen samen opgelost worden (Hajer & Huitzing 2012, p.44).

In netwerken worden partnerships en samenwerking met private partijen en andere stakeholders belangrijker. Waar deze netwerken voorkomen; *"knowledge can flow around, increasing the 'intellectual capital' available, while the knowledge and networks can be mobilised to develop and deliver policy objectives of concern to all stakeholders"*, aldus Healey (1998, p.1541).

De samenwerking binnen een dergelijk netwerk berust op een rijke institutionele kapitaal (Healey 1998, p.1541). Institutioneel kapitaal bestaat uit intellectueel, sociaal- en politiek kapitaal. Een combinatie van deze drie zorgt ervoor dat er sneller gereageerd kan worden op veranderlijke omstandigheden zodat er meer flexibele oplossingen ontwikkeld worden. Volgens Healey (1998) heeft de overheid de taak om dergelijke netwerken te creëren. Credo's als *'minder overheid, meer markt'* en *'van government tot governance'* uiten de schuivende verhoudingen tussen overheid, burgers en markt.

3.2 STRATEGIE

Opvattingen over interconnectiviteit tussen actoren zijn naast de bestuurswetenschap, ook te vinden binnen de beschikbare literatuur over strategieën uit economische- en bedrijfskundige wetenschap. Zo laat onder andere Mintzberg (1994) het complexe karakter van het strategisch proces zien. Strategische patronen kunnen vooraf worden gepland, maar volgens Mintzberg worden ook strategische beslissingen genomen in reactie op externe evenementen of andere actoren (Teisman e.a. 2009, p.25). Igor Ansoff, een Amerikaanse econoom en wiskundige, was de grondlegger van het strategisch planning concept. Zijn gedetailleerde boek *Corporate Strategy* (1965) had een grote impact op de managementwereld. Het boek concentreerde zich volledig en alleen op strategie en is nu nog een klassieker binnen de managementliteratuur (Vectorstudy online, 2012).

De Canadese managementwetenschapper Henry Mintzberg is een criticus van Ansoff's denkwijze. Het debat tussen Ansoff en Mintzberg over hun meningsverschillen van strategie werden in diverse publicaties, voornamelijk in de *Harvard Business Review*, weerspiegeld. Het verschil tussen beide is dat Ansoff beweert dat strategisch management moet leiden tot specifieke richtlijnen voor management activiteiten. Mintzberg beweert daar tegen dat strategisch management alleen achteraf beschreven kan worden als een patroon van activiteiten die niet opzettelijk ontstaan zijn (Idenburg 1993, p.132). De kritiek van Mintzberg is gebaseerd op de overtuiging dat Ansoff's afhankelijkheid bij de planning leidt tot denkfouten. Ansoff was van mening dat gebeurtenissen kunnen worden voorspeld en dat strategisch denken van operationeel beheer kan worden gescheiden en dat de harde gegevens, de analyse en de technieken nieuwe strategieën kunnen veroorzaken (easy-strategy online, 2012).

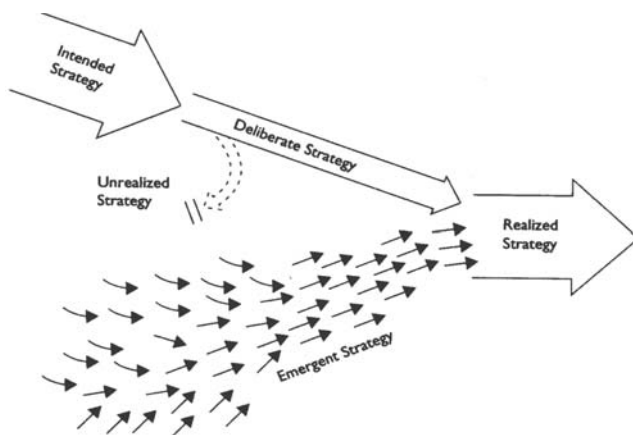
Mintzberg (1994, p.38) geeft aan dat het begrip strategie vaak één van die woorden blijkt te zijn die op een bepaalde manier word gedefinieerd, maar op een andere manier wordt gebruikt. Volgens Mintzberg is het begrip strategie op te delen in vier handelingen.

- Strategie is een plan
- Strategie is een patroon
- Strategie is positie
- Strategie is perspectief

Met een *strategie als plan* wordt bedoeld op een richtlijn voor de toekomst, oftewel een bewuste route om van het beginpunt naar het eindpunt te komen. Een strategie als plan noemt Mintzberg een beoogde strategie.

Ten tweede is *strategie ook een patroon*, oftewel consistent gedrag gedurende een langere tijd. Het ontstaan van patronen uit het verleden wordt gerealiseerde strategie genoemd. Beide definities komen voor in de praktijk, want aan de ene kant ontwikkelen organisaties plannen voor de toekomst en aan de andere kant ontstaan er patronen op basis van het verleden.

Mintzberg (1994) vraagt zich af of gerealiseerde strategieën ook altijd beoogd zijn? Figuur 3.1 laat zien dat beoogde strategieën die volledig gerealiseerd zijn weloverwogen strategieën, *deliberate strategy*, genoemd worden. Strategieën die niet het einddoel behaald hebben worden ongerealiseerde strategieën genoemd. Mintzberg voegt daar nog een vorm aan toe, namelijk spontane strategie. Bij spontane strategie, *emergent strategy*, is een gerealiseerd patroon niet expliciet beoogd.



Figuur 3.1 Vormen van strategie
Mintzberg 1994, p.39

Strategieën zijn volgens Mintzberg zelden of nooit volledig bewust en slechts weinig strategieën zijn zuiver spontaan (Mintzberg 1994, p.39). Kortom een mondiale strategie bevindt zich vaak tussen het bewuste en onbewuste en produceert zowel bedoelde als onbedoelde resultaten (Daamen 2010, p.8). Mintzberg definities van strategie zijn bruikbaar bij gebiedsontwikkeling, Daamen (2010) geeft hiervoor twee redenen:

“The first is that urban development projects are surrounded by the intention to intervene in the existing development trajectory of an existing urban area. This is fundamental, because it is hard to think about decisions and actions that reflect no consistent intent or desire.

The second reason is that Mintzberg's concepts, like those of Healey (2007), allow for the interpretation of strategy as a collective effort emerging between a plurality of actors which will more likely follow the model of a political 'arena' rather than that of a single, rule-adhering actor”.

Kortom, omdat de resultaten bij gebiedsontwikkeling vaak moeilijk te voorspellen zijn en er veel onbedoelde resultaten bij komen kijken zijn de definities van Mintzberg van strategie bruikbaar.

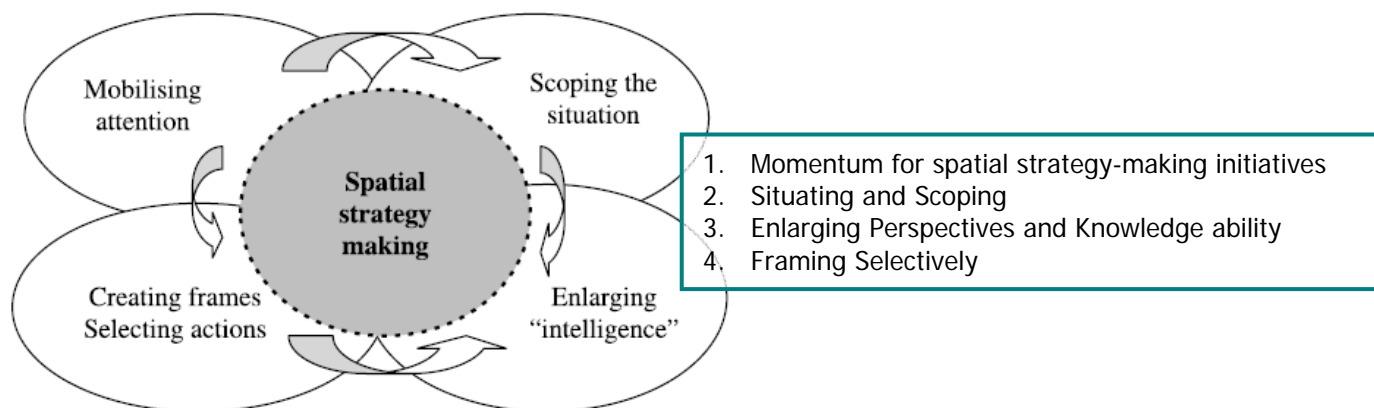
Terug naar de vier verschillende definities van strategieën. In de derde definitie is *strategie een positie*. Oftewel een positie waarnaar een organisatie streeft binnen zijn omgeving of markt. Tot slot de laatste definitie, namelijk *strategie is een perspectief*. Hier wordt bedoeld op de wijze waarop een organisatie zaken aanpakt. Het is een geïntegreerde beschouwing op de organisatie en haar omgeving die de activiteiten van de organisatie stuurt. Bij de vorming van een strategie moet een organisatie zowel haar positie als perspectief overwegen (Mintzberg 1994, p.424).

Healey (2007) vindt het strategische denken van Mintzberg niet hetzelfde als het hebben van een strategie of plan. In het kader van collectieve actie voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden, bekleedt strategisch denken focussen op belangrijke relaties waar ontwikkelingen door gevormd worden, en de focus op belangrijke interventies binnen deze relaties die het verschil door de tijd kunnen uitmaken. Volgens Healey (2007) moet bij strategisch denken ook aandacht besteed worden aan de overtuigende kracht van de strategische ideeën en hun aanvaardbaarheid in een governance cultuur. Dit omdat collectieve actie in het publieke domein altijd zal worden uitgedaagd en het dus noodzakelijk is om gezag op te bouwen.

Er kan niet worden verwacht dat strategieën, in de complexe dynamiek van stedelijke gebieden, groeiende sociale ruimtelijke patronen kunnen beheren. In plaats daarvan zijn volgens Healey strategieën riskant en experimentele interventies toegepast in een dynamische golf van veelvoudige relationele netwerken, in de hoop dat enkele gunstige betrekkingen worden aangemoedigd en potentiële schadelijke effecten zullen worden belet (Healey 2007, p.30,31).

Healey (2009) geeft verder aan dat er tijdens de jaren 1990 en 2000 het maken van ruimtelijke strategieën een belangrijk onderdeel uit maakte van planning. Echter, slechts enkele van deze strategische plannen hadden daadwerkelijk effect, anderen waren niet meer dan een formele naleving om fondsen of meer regelgeving aan te trekken. Healey sluit zich aan bij Albrechts (2004) dat strategische planning selectief is en daarmee gericht is op kwesties die echt belangrijk zijn. *“As it is impossible to do everything that needs to be done, ‘strategic’ implies that some decisions and actions are considered more important than others and that much of the process lies in making the tough decisions about what is most important for the purpose of producing fair, structural responses to problems, challenges, aspirations, and diversity”* (Albrechts (2004) aangehaald door Healey 2009, p.440).

Wanneer ruimtelijke strategieën benaderd worden met een politieke, economische en culturele verbeelding, die de relatie tussen mens en de coördinatie van ruimte begrijpt, kan een plan een materiële bijdrage leveren aan de sociale en ecologische welzijn van velen in een stedelijk gebied (Healey 2009, p.453). In het artikel ‘In search of the ‘Strategic’ in Spatial Strategy Making’ maakt Healey (2009) duidelijk wat er moet gebeuren om plannen echt ‘strategisch’ te mogen noemen. De sleutel van een goed strategisch plan ligt volgens Healey (2009) in vier handelingen, zie figuur 3.2. Ten eerste het mobiliseren van aandacht. Oftewel het creëren of identificeren van een window opportunity⁶. Ten tweede het herkennen voor wie en waar, wat er op het spel staat. Wat voor macht hebben actoren in het stedelijk gebied en hoe kan dit gemobiliseerd worden. De derde betreft de activering en de verrijking van de kennis netwerken uit verscheidende disciplines. Ten vierde de uitwerking en selectie van strategieën (Healey 2009, p.442-452).



Figuur 3.2 Dimensies of spatial strategy making
Healey 2009, p. 442. Bewerkt

Tabel 3.1 beschrijft het onderscheid tussen *transformative strategy making* en *responsive strategy making* aan de hand van de vier genoemde handelingen. Met *responsive strategie* wordt bedoeld op de eerder genoemde strategische plannen die uit gaan van het werken vanuit eerder gemaakte plannen. Wat Healey eigenlijk diskwalificeert als een echte strategie. *Transformative strategy* is hoe een plan daadwerkelijk strategisch kan worden (Healey 2009, p.453).

⁶ Een korte periode van tijd waarin het bijzonder voordelig is om actie te ondernemen.

Dimension of strategy making	Transformative strategy making	Responsive strategy making
Mobilise attention	Re-orientate attention to issues which lie behind immediate agendas, where this would highlight neglected opportunities and challenges	Express what the current aims, values and directions of our agency seem to be, with respect to shaping urban futures
Scope the situation	Identify where the energy for change may lie and build coalitions for change which expand this energy	Identify what our agency can achieve
Enlarge intelligence	Explore and recast agendas of problems, issues and potential actions and stakes, through accessing multiple sources of knowledge	Summarise what we seem to know
Create frames and select actions	Articulate strategic ideas within which specific issues and actions can be prioritised and given some justification and coherence	Find a way to give some kind of explicit expression and coherence to the above

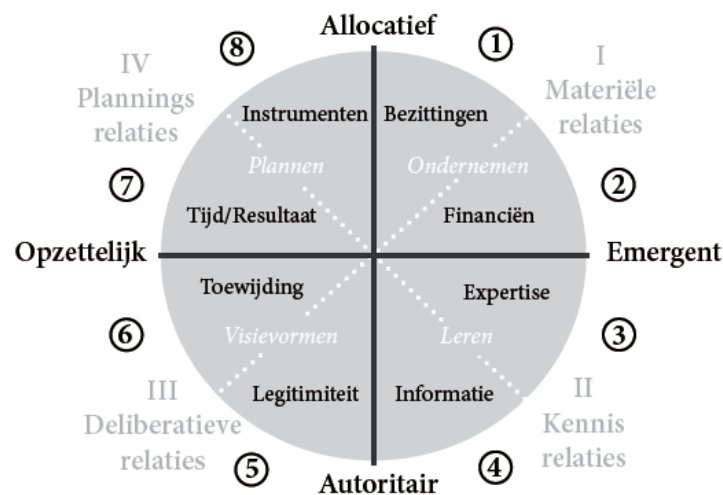
Tabel 3.1 Transformative strategy versus responsive strategy making.
Healey 2009, p.453

Het model van Healey (2009) gaat over handelingen van een strategisch planner. Oftewel welke handelingen moet een strategisch planner ondernemen tijdens een proces om te komen tot een wenselijk eindproduct. Het model is niet gericht op bijvoorbeeld instrumenten, bezittingen, actoren en instituties. Facetten die een belangrijk onderdeel uitmaken en voor een groot deel het proces bepalen van een strategisch planner. De vier punten van 'spatial strategy making' van Healey zijn dus belangrijk, maar geven onvoldoende inzicht in het daadwerkelijke proces.

3.3 STRATEGIE-ALS-KRACHT MODEL

In paragraaf 2.4 zijn de drie strategische periodes van de Rotterdamse Stadshavens beschreven middels de analyse 'Strategy as Force' van Tom Daamen. Voor zijn onderzoek maakt Daamen gebruik van zijn samengestelde Strategie-als-kracht model, zie figuur 3.3 Het model is het resultaat van een proces waarin theorie en empirie constant op elkaar werden betrokken (Daamen 2010, p.274).

Het Strategie-als-kracht model is toe te passen op grootschalige gebieds- ontwikkeling. Gebieden met een hoge mate van pluriformiteit, bijvoorbeeld mainports en stationsgebieden. Daamen heeft als casus gekozen voor Stadshavens Rotterdam, omdat waterfrontgebieden in havensteden bij uitstek gebieden zijn waarin politieke en economische krachten samenkomen.



Figuur 3.3 Strategie-als-kracht model
Daamen 2010, p.267

Het voordeel van het Strategie-als-kracht model van Daamen is dat het niet alleen aandacht heeft voor handelingen, maar ook voor besluiten, relaties tussen actoren en specifieke elementen binnen een proces. Daamen ziet de strategie achter een stedelijk ontwikkelingsproject als een reeks beslissingen en acties van actoren die de intentie hebben het project te realiseren. Het is volgens Daamen de kracht van actoren om een doel te bereiken binnen hun kennis en wat kan en mag. Daamen heeft aan de hand van de theorieën van Giddens, Healey en Mintzberg beargumenteerd hoe de middelen uit het Strategie-als-kracht model door betrokken actoren in het proces van strategievorming zijn gemobiliseerd (Daamen 2010, p.264-270).

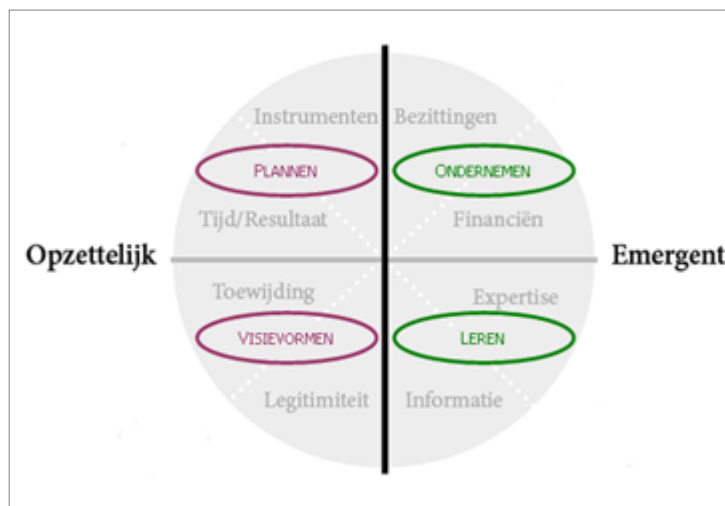
Volgens Daamen (2010) bestaat stedelijke gebiedsontwikkeling uit concrete materiële interventies in een geografisch afgebakend stedelijk gebied. Bij de strategieën achter deze ontwikkelingen gaat het juist in essentie om beslissingen en acties met de intentie ruimtelijke ontwikkelingsprojecten te realiseren. Dit gegeven gaf Daamen aanknopingspunten om de mobilisatie van stedelijke ontwikkelingskracht van Giddens nader te specificeren in zijn Strategie-als-kracht model (Daamen 2010, p.266). Giddens gaat in zijn *theory of structuration* uit van een wederzijdse beïnvloeding tussen het individu en 'het systeem', aldus Daamen (2010).

Daarmee onderscheid Giddens (1984) zich van de structuralisten die stellen dat het gedrag van mensen eenzijdig door de formele en informele regels van de maatschappij wordt bepaald (Daamen 2010, p.175). Giddens (1984, p.15, 258) beschrijft de dualiteit van structuur binnen machtsverhoudingen op de volgende manier; *"Resources are structured properties of social systems, drawn upon and reproduced by knowledgeable agents in the course of interaction. Power is not intrinsically connected to the achievement of sectional interests"*.

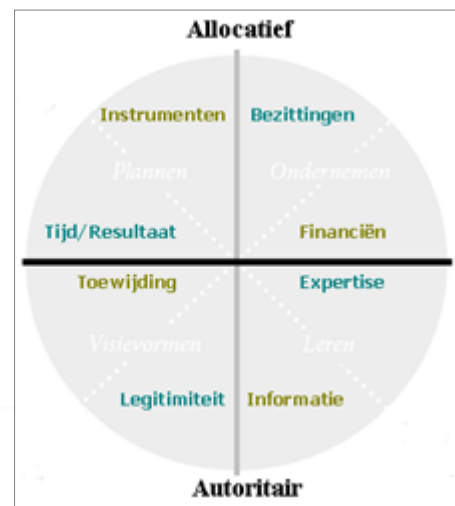
In navolging van Giddens' theorie is Daamen er vanuit gegaan dat stedelijke ontwikkelingskracht, zoals bij de herstructurering van Stadshavens ontstaat door de mobilisatie van twee soorten middelen, namelijk *allocatieve* en *autoritaire* middelen. Figuur 3.5 geeft een weergave van deze middelen. Ten eerste zijn *allocatieve middelen*, waarbij het gaat om controle over tastbare producten of productiemiddelen waarmee anderen kunnen worden overgehaald om dingen te doen die ze niet of anders zouden doen. Met *allocatieve middelen* kan de overheid faciliteren. Daamen (2010) ziet hierbij de volgende vier tastbare typen middelen bij het specificeren van stedelijke ontwikkelingskracht, namelijk *bezittingen*, *financiën*, *instrumenten* en *tijd/resultaat* (Daamen 2010, p.35, 222, 277).

Autoritaire middelen, het tweede middel, stelt mensen in staat beslissingen en acties van anderen op te leggen en te coördineren. *Autoritaire middelen* worden gehanteerd bij top down planning, waar de overheid de overhand heeft. Hier ziet Daamen (2010) vier minder tastbare typen middelen bij het specificeren van stedelijke ontwikkelingskracht, namelijk *informatie*, *expertise*, *legitimiteit*, en *toewijding* (Daamen 2010, p.35, 277).

Het Strategie-als-kracht model van Daamen (2010) veronderstelt dus dat planning en materiële relaties altijd allocatief zijn en dat normatieve en kennis relaties altijd autoritair zijn. Dat zou betekenen dat een structuurvisie nooit als actie gebruikt wordt om anderen iets op te leggen of om anderen te coördineren. Echter, een structuurvisie is een richtinggevend document waarin voor overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers duidelijk wordt welk ruimtelijk beleid de gemeente, provincie of het Rijk nastreeft. Formeel gezien mag er afgeweken worden van een structuurvisie, maar alleen indien er een goede motivering voor is. Een ander voorbeeld van een plan is een bestemmingsplan, het belangrijkste overheid instrument dat juridisch bindend is. Afwijken van het bestemmingsplan is alleen mogelijk middels een omgevingsvergunning of een gehele bestemmingsplan wijziging.



Figuur 3.4 Opzettelijk en emergent
Daamen 2010, p.73. Bewerkt



Figuur 3.5 Allocatief en autoritair
Daamen 2010, p.73. Bewerkt

Op basis van Mintzberg bevindingen heeft Daamen (2010) vier strategische bezigheden bij stedelijke gebiedsontwikkeling geïdentificeerd, namelijk *plannen*, *visievormen*, *ondernemen* en *leren*, zie figuur 3.4. *“Onder plannen en visievormen vallen volgens Mintzberg alle opzettelijke pogingen van een organisatie om bepaalde doelen te bereiken, waarbij tevens getracht wordt die doelen aan de omgeving op te leggen. Bij ondernemen en leren gaat het echter om emergente beslissingen en acties die inspelen op onvoorziene ontwikkelingen en inzichten. Hierbij wordt tevens gereageerd op datgene wat de omgeving bij de organisatie tracht af te dwingen”*, aldus Daamen (2010, p.266).

De weloverwogen (opzettelijke) strategie en de spontane strategie (emergent), door Daamen (2010), zijn in figuur 3.4 gescheiden door de verticale as (Daamen 2010, p.266). Mintzberg (1994) gaat er vanuit dat plannen en visievormen opzettelijke pogingen zijn om bepaalde doelen te bereiken.

In het model van Daamen (2010) staan de typen *instrumenten* en *tijd/resultaat* opgesteld onder de strategische bezigheid plannen. Het model van Daamen (2010) impliceert dus indirect dat de typen *instrumenten* en *tijd/Resultaat* altijd opzettelijk gemobiliseerd worden. Opmerkelijker zijn nog de typen *informatie* en *expertise* die volgens het model vallen onder emergente beslissingen en acties die inspelen op onvoorziene ontwikkelingen en inzichten. Dat zou betekenen dat kennis uitbreiding altijd een spontane strategie is.

Het Strategie-als-kracht model, zie figuur 3.5, bestaat uit vier paren van stedelijke ontwikkelingsmiddelen, elk bestaande uit een onvervreembare⁷ (blauwe) categorie bestaande uit bezittingen, expertise, legitimiteit, tijd/resultaat en een vervangbare (groene) categorie bestaande uit financiën, informatie, toewijding, instrumenten. Daamen (2010) benadrukt dat de vier paren van stedelijke ontwikkelingsmiddelen niet bedoeld zijn als simpele bouwstenen, maar dat de capaciteit om gebiedsontwikkeling te realiseren groeit en verzwakt door tijd en heeft dus behoefte aan de niet aflatende inspanningen van een collectiviteit van onderling afhankelijke actoren (Daamen 2010, p.36). Daamen (2010, p.36) beargumenteert dat zijn casus, Stadshavens Rotterdam, een stroom van beslissingen en acties reflecteert gericht op het mobiliseren van de acht genoemde categorieën van stedelijke ontwikkelingsmiddelen. Deze beslissingen en acties worden weerspiegeld in termen van strategische *plannen, ondernemen, visievormen* en *leren*.

Tot slot zijn in het figuren 3.3 en in tabel 3.2 vier relaties te herkennen, namelijk materiële relaties, kennis relaties, deliberatieve (weloverwogen) relaties en planning relaties. Deze relaties bestaan uit twee typen. De typen worden gedefinieerd als Strategie-als-kracht relaties die toevoegen aan de capaciteit om de totstandkoming van een stedelijk ontwikkelingsproject te beïnvloeden. De typen zijn vervolgens opgedeeld in elementen. Bijvoorbeeld een planning relatie, deze bestaat uit de typen *tijd/resultaat* en *instrumenten*. Volgens Daamen (2010) kan *tijd/resultaat* formeel alleen gemobiliseerd worden door de verantwoordelijken voor een project en valt dus onder de onvervreembare categorie. *Instrumenten* kunnen door eenieder gemobiliseerd worden die graag betrokken wil zijn bij de realisatie van een project en valt dus onder de vervangbare categorie (Daamen 2010, p.214).

Middelen	Relaties	Typen	Elementen
Allocatieve	Planning	Instrumenten	Contracten, plannen, presentaties, websites, media
		Tijd & resultaat	Kansen, momentum, procedure
	Materiële	Bezittingen	Land, water, vastgoed, infrastructuur, openbare ruimte
		Financiën	Particuliere investeringen, openbare subsidie, giften
Autoritaire	Deliberatieve	Legitimiteit	Ethiek, verantwoordelijkheid, toestemming
		Toewijding	Geloof, vertrouwen, overtuigingskracht
	Kennis	Expertise	Toegang tot informatie, kundigheid
		Informatie	Geschiedenis, geografie, reglement

Tabel 3.2 Operationalisatie van de middelen en haar typen onderverdeeld in elementen
Daamen 2010, p. 211. Bewerkt

⁷ Niet in het bezit van anderen kunnende komen.

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de opbouw van het Strategie-als-kracht model zoals hierboven is toegelicht. Duidelijk zichtbaar is de extra (governance) stap die Daamen gemaakt heeft ten opzichte van Healey (2009). Waarbij het model van Healey de nadruk legt op de benodigde handelingen van een strategische planning, bestaat het model van Daamen uit concrete relaties en stedelijke ontwikkelingsmiddelen. Het voordeel van het model van Daamen is dus dat het aandacht heeft voor het proces en hoe deze wordt vormgegeven door het gedrag van actoren.

In zijn onderzoek bestudeerd Daamen (2010) mensen en wat ze doen als zij een bepaalde gezamenlijke intentie nastreven. Gegeven deze sociologische benadering heeft Daamen theorieën samengevoegd die het doen en laten van mensen bij een casus beschrijven en ontleden. Hij heeft zijn theorieën gevonden in de management-, bestuurlijke-, en ruimtelijke planningsliteratuur (Daamen 2010, p.265). Het nadeel van het model van Daamen is dat de combinatie van deze theorieën het model zeer complex maken. Terwijl het model bedoeld is om het proces van complexe gebiedsontwikkeling juist eenvoudiger te maken.

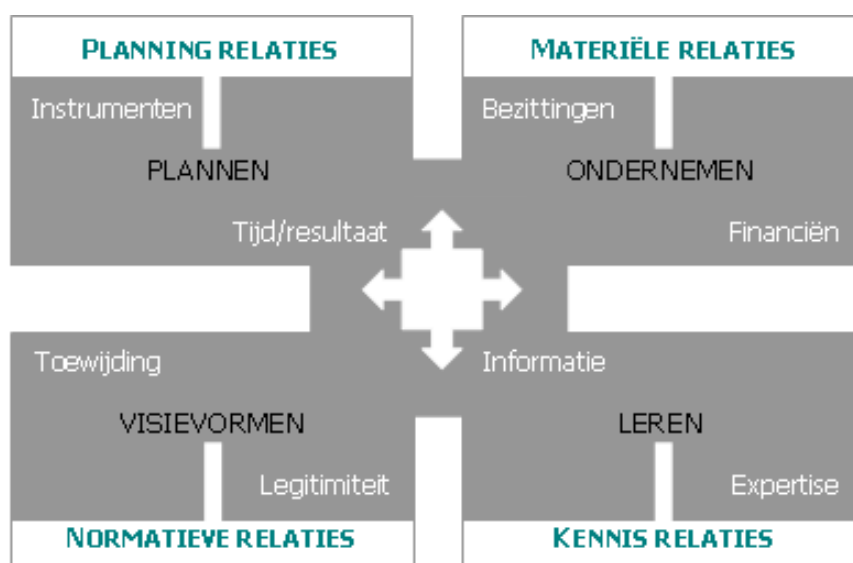
3.4 PLAN-STRATEGIE MODEL

Uit deel twee van dit onderzoek bleek dat wetenschappers uit verschillende disciplines (Hoyle (1988); Norcliffe e.a. (1996); Vallega (1996); Meyer (1997) hun inzichten hebben gedeeld over de evoluerende haven en haar stad. Echter, begrippen als instituties, actoren, governance en strategie blijven hier onbesproken. Strategieën achter stedelijke ontwikkelingsprojecten hebben echter een hoge mate van pluriformiteit en bestaan uit een reeks van beslissingen en acties van actoren. Daarom wordt in deze paragraaf een model samengesteld wat inspeelt op bovengenoemde factoren.

Hoewel Healey (2009) in haar model de benodigde handelingen van een strategische planner heeft opgenomen, geeft haar model weinig concrete handvatten om het ruimtelijke processen te analyseren. Daamen (2010) biedt met zijn Strategie-als-kracht model een uitgebreidere benadering waarbij aandacht wordt besteed aan de dynamiek achter strategieën bij stedelijke ontwikkelingsprojecten. Daamen geeft aan dat het Strategie-als-kracht model het beste te gebruiken is om besluiten en acties achter stedelijke ontwikkelingsprojecten te analyseren (Daamen 2010, p.221). Gezien het feit dat zijn model is samengesteld uit theorieën van de Britse socioloog Giddens en de Canadese bedrijfskundige Mintzberg en reeds eerder is toegepast op Stadshavens Rotterdam, is het een logisch gevolg om het model als inspiratie te gebruiken voor dit onderzoek.

Op basis van de bevindingen in paragraaf 3.3 wordt op een aantal punten afgeweken van het Strategie-als-kracht model. Het project wordt maar voor een korte periode geobserveerd en is het daarom onwenselijk om voortijdige conclusies te trekken. Daarom wordt de verdeling van middelen gescheiden door de horizontale as (allocatief en autoritair) en de verticale as (opzettelijk en emergent) niet meegenomen in het nieuwe Plan-strategie model. Daamen heeft het Strategie-als-kracht model toegepast op ontwikkelingen binnen de gehele Stadshavens. Dit rapport onderzoekt een specifiek project binnen Stadshavens en is daarmee in omvang een stuk kleiner.

Gezien de aanpassingen is de naam van het model gewijzigd in *Plan-strategie model*. Het *Plan-strategie* model wordt weergegeven in figuur 3.7. Het model wordt gebruikt voor het identificeren en het leggen van relaties tussen beslissingen en acties van actoren. Om inzicht te verkrijgen in de kritische factoren van het proces van uitvraag Rijnhaven vormt het Plan-strategie model als leidraad in dit onderzoek.



Figuur 3.6 Plan-strategie model
Eigen ontwerp op basis van Strategie-als-kracht model (Daamen, 2010)

Het Plan-strategie model is cyclisch, wat betekent dat het proces regelmatig terugkeert. Daarnaast is het Plan-strategie model niet lineair en iteratief. In een iteratief proces herhalen de onderdelen van het proces zich stelselmatig. Afhankelijk van het te onderzoeken ruimtelijk proces worden delen van het model geactiveerd.

Het Plan-strategie model presenteert, net als het Strategie-als-kracht model van Daamen, eveneens vier typen relaties. Echter, is de ietwat vreemd gekozen formulering van Daamen (2010) van de weloverwogen relaties, namelijk *deliberatieve relaties*, veranderd in *normatieve relaties*. Het begrip normatief bundelt de stedelijke ontwikkelingsmiddelen *toewijding* en *legitimiteit* optimaal en is leesbaarder dan het begrip *deliberatief*.

De vier relaties uit het model worden aan de hand van de volgende acht stedelijke ontwikkelingsmiddelen in beeld gebracht: *bezittingen, expertise, legitimiteit, tijd/resultaat, financiën, informatie, toewijding en instrumenten*. Dit onderzoek richt zich niet op het inhoudelijke aspect van deze middelen, maar de manier waarop ze in de casus met elkaar in verbinding staan. Beslissingen en acties binnen een proces weerspiegelen op het mobiliseren van deze acht stedelijke ontwikkelingsmiddelen. Deze beslissingen en acties worden gereflecteerd in de vier strategische handelingen; *plannen, ondernemen, visievormen* en *leren* welke aansluiten op de vier relaties (zie Plan-strategie model).

Kennis relaties

In de fase van *leren* waar *kennis relaties* geactiveerd worden, kan gegrepen worden naar het model van Healey (2009). Eén van de vier handelingen betreft de activering en de verrijking van de kennis netwerken uit verscheidende disciplines. Belangrijk is om functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen samen te brengen. Daarbij is het de kunst om uit tegengestelde belangen een gezamenlijke ontwikkeling van kwaliteit te realiseren (Franzen & De Zeeuw 2009, p.26).

De *kennis relaties* bestaan uit de stedelijke ontwikkelingsmiddelen *informatie* en *expertise*. Met *expertise* wordt bedoeld op de toegang tot informatie en aanwezige kundigheid binnen een projectteam. De stedelijke ontwikkelingsmiddelen liggen dicht bij elkaar, maar met *informatie* wordt bedoeld op beschikbare informatie en ervaringen uit het verleden.

Normatieve relaties

In de fase van visievormen worden *normatieve relaties*, bestaande uit de stedelijke ontwikkelingsmiddelen *toewijding* en *legitimiteit*, geactiveerd. In een workshop over implementatie en realisatie, *'Een plan dat landt'*, stelt Stan Roestenberg (2006) dat ruimtelijke plannenmakers veel kunnen leren van marketingdeskundigen. Hij ontleend zijn eerste aanbeveling aan een reclamespreuk voor het Magnumijsje: *'Life is nothing but priorities'*. Roestenberg vertaalt dit naar het werkveld van marketing. Ruimtelijke opdrachtgevers moeten onder woorden kunnen brengen wat hun doel is. Oftewel, een opdrachtgever wil een investeerder en/of ontwikkelaar bewegen om te gaan investeren in een gebied. In de fase van visievorming is het dus belangrijk om een duidelijk doel voor ogen te hebben. *"Het is de kunst van het communiceren van prioriteiten, het kunnen verantwoorden wat je wilt bereiken"*, aldus Roestenberg (Feddes e.a. 2006, p.154,155). Het middel toewijding slaat op inzet, vertrouwen en overtuigingskracht. Het middel legitimiteit gaat over een evidente opgave, ethiek en toestemming om een ontwikkeling te realiseren. Volgens Feddes e.a. (2006, p.156) heeft een plan hardheidgaranties nodig om serieus genomen te worden. *"Zo moet de opgave een evidente 'eigenaar' hebben. Het opdrachtgeverschap moet bij voorkeur gepersonifieerd zijn. Persoonlijk commitment is niet alleen nodig op het politieke niveau van wethouders of gedeputeerden, maar ook bij topambtenaren. Ook bij complexe plannen moet een goed opdrachtgeverschap worden*

geconstrueerd. Er moet daarnaast een evidente opgave zijn, die meer is dan een politieke of ideologische wens alleen”, aldus Feddes e.a. (2006). De middelen toewijding en legitimiteit uit het model zijn belangrijke componenten die het succes of falen van een project beïnvloeden.

Planning relaties

In deze fase worden *planning relaties*, bestaande uit de stedelijke ontwikkelingsmiddelen *tijd/resultaat* en *instrumenten*, geactiveerd. Om een plan te realiseren kunnen er *instrumenten* als contracten, plannen en media gebruikt worden. Het middel *tijd/resultaat* geeft inzicht in het beoogde resultaat en het effect van tijd op het proces.

Plannenmakers moeten bij het activeren van *instrumenten* zich verdiepen in de uiteenlopende belangen in het plangebied. Iedere betrokkene en belanghebbende zal proberen het plan te begrijpen aan de hand van zijn eigenbelang, oftewel *'What's in it for me?'*. Een planner zal zich dus al van tevoren moeten afvragen waar deze belangen zullen liggen, en hoe ze met het plan in overeenstemming kunnen komen (Feddes e.a. 2006, p. 154, 155). In paragraaf 3.1 wordt het vraagstuk omtrent het planologisch proces tussen publiek en privaat al aangehaald. Harvey (1989) ziet stedelijkheid als een ruimtelijk sociaal proces met een grote verscheidenheid aan actoren met verschillende doelstellingen die interactie hebben. Dit sluit aan met één van de vier dimensies van Healey (2009) uit paragraaf 3.2. Namelijk het herkennen voor wie en waar, wat er op het spel staat binnen de ontwikkelingen van een project. Inzicht hebben in de macht van actoren in het gebied en hoe deze krachten gemobiliseerd kunnen worden.

De vraag hoe de lokale overheid zich binnen een publiek-private samenwerking moet positioneren ontpopt zich. In de fase van plannen is dus niet alleen de opdrachtgever van belang, maar ook private belanghebbenden. Belanghebbenden kunnen het proces binnen de *planning relaties* beïnvloeden.

Materiële relaties

Tot slot de fase van ondernemen, waar *materiële relaties* bestaande uit de stedelijke ontwikkelingsmiddelen *bezittingen* en *financiën* geactiveerd worden. Per type gebiedsontwikkeling kan een andere wijze van regie wenselijk en logisch zijn (Pastors 2002, p.9,10). Hoogendoorn en Ploeger (2011, p. 448-454) vinden dat de overheid aan de hand daarvan zich de volgende vragen moet stellen: *Hoe omschrijft de overheid haar huidige rol in gebiedsontwikkeling, welke middelen heeft ze tot haar beschikking en welke vorm van regie hoort daar bij?*

De staat van *financiën* speelt daarbij een grote rol. Wanneer een overheid voldoende geld voorhanden heeft om haar wensen kracht bij te zetten of een gewild product op de markt brengt, is er sprake van een overheid die zelf de touwtjes in handen heeft. Echter, wanneer aan deze bepalingen niet wordt voldaan, zijn de mogelijkheden om te sturen van de overheid beperkter. Binnen het proces is daarom inzicht in financiën een belangrijk onderdeel van de strategie.

Het stedelijke ontwikkelingsmiddel *bezittingen* gaat over eigendom. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling is het belangrijk scherp te hebben wie in bezit is van de grond en/ of water wat ontwikkeld moet worden.

Casus Rijnhaven



8

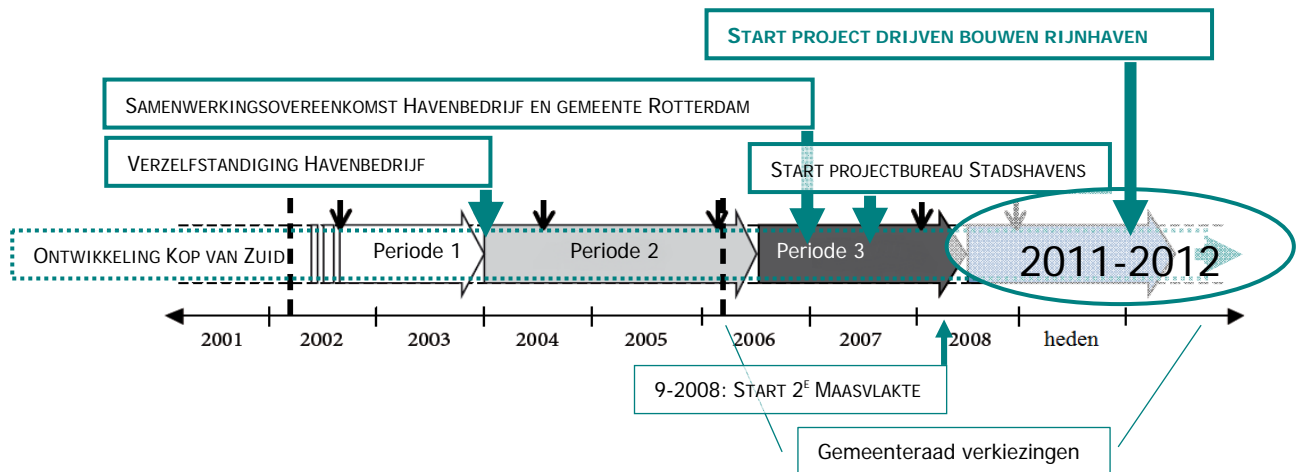
⁸ Afbeelding (locatie Rijnhaven Rotterdam) Structuurvisie Stadshavens Rotterdam 2011, p.32
Programma bureau Stadshavens, 2011.

In dit deel wordt er dieper ingegaan op een specifiek project dat onderdeel uitmaakt van de transformatie van Stadshavens. De focus verandert naar projectniveau. Er wordt met het Planstrategie model een stap gemaakt naar de praktijk in de vorm van het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven. Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de context van het project drijvend bouwen in de Rijnhaven en de manier waarop het ontwikkelproces wordt georganiseerd, gepland en gestuurd richting de ambities van de opdrachtgever.



Figuur 4.1 Weergave Rijnhaven
Projectteam 2012

Het opnieuw construeren van havenbekkens in havensteden is al eeuwenlang een feit. In het verleden zijn er grote investeringen gedaan om verlaten stadshavengebieden te transformeren. Ook voor de toekomst staan projecten gepland om verlaten havenbekkens te transformeren naar gebieden met duurzame stedelijke economie. Economieën bedoeld om te concurreren en ondersteunen van een wereldwijd hiërarchisch netwerk van steden. Desfor e.a. (2011, p.3) bepleiten dat de haven dan wel de stad de grootste invloed heeft op havenbekken activiteiten. Stadshavens waren en zullen in de toekomst locaties blijven waar een samenspel van actoren, zowel maatschappelijk als biofysisch, die mondiale, regionale en lokale krachten vertegenwoordigen, deelnemen aan strijd die de stad veranderen (Desfor e.a. 2011, p.3). De stad Rotterdam ziet de metamorfose van Stadshavens als een urgente noodzaak, omdat het behoud van de Mainport als een vitaal economisch vestigingsgebied cruciaal is voor Nederland. Herordering schept volgens de stad kansen voor vernieuwing van havenactiviteiten die blijven en voor nieuwe gebruikers die gaan komen. De Rotterdamse haven heeft kilometers waterfront op een steenworp afstand van het centrum van de stad. Het ambitieuze programma om de Stadshavens van Rotterdam nieuwe invulling te geven heeft als doelstelling versterking van de economische structuur en aantrekkelijke en hoogwaardige woon- en werkmilieus. De ontwikkelingen zouden ten goede moeten komen aan de sociale cohesie, het leefkwaliteit en de economische groei in de stad Rotterdam.



Figuur 4.2. Huidige periode
Daamen 2010, p.73, Bewerkt

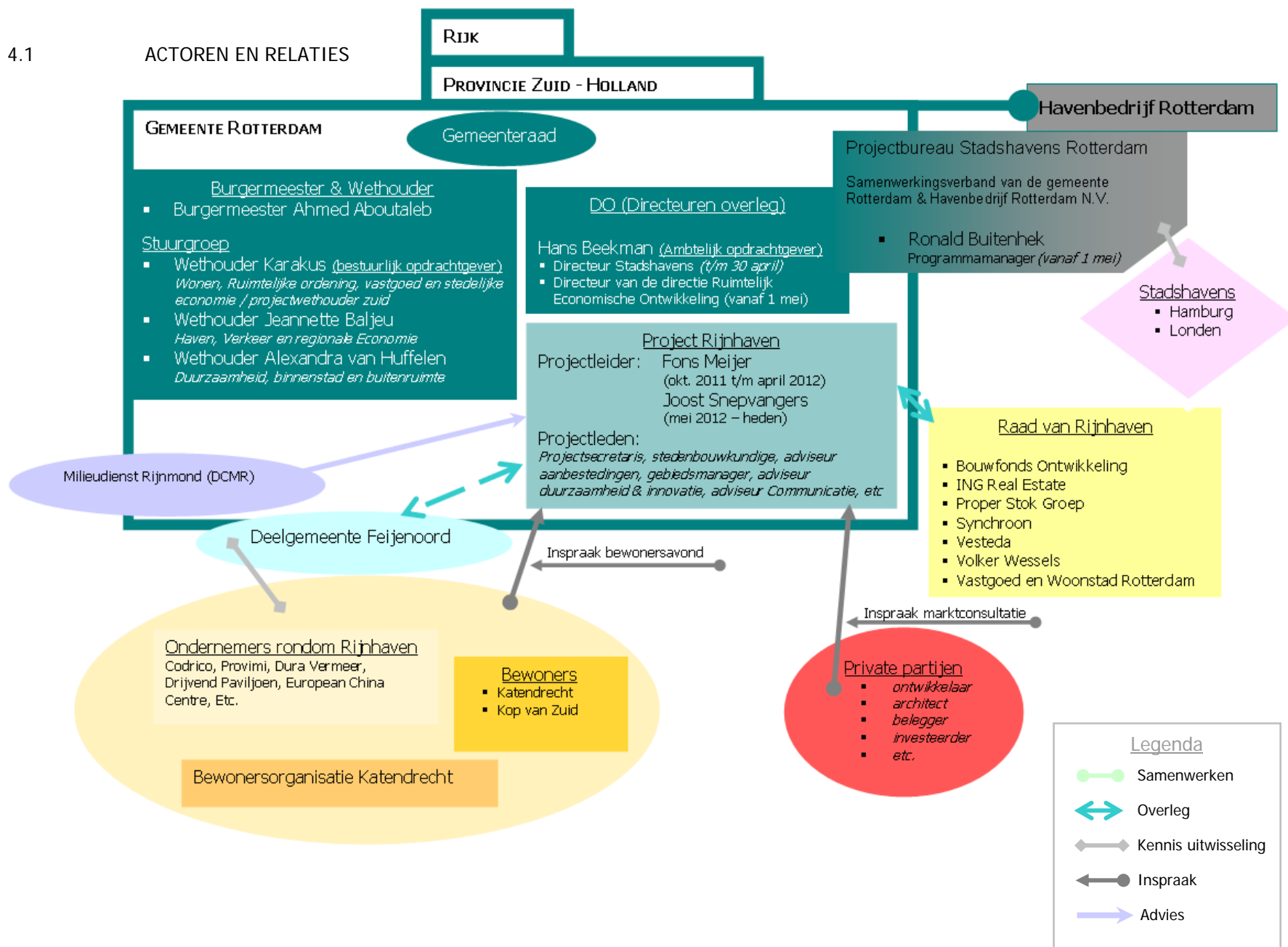
De Rijnhaven-Maashaven, zie figuur 4.1, liggen nabij het centrum van Rotterdam en worden gezien als de showcase van Stadshavens. Dit onderzoek analyseert het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven, onderdeel van Stadshavens Rotterdam. Figuur 4.2 geeft de positie in tijd weer van het Project Rijnhaven. Bijlage 8 geeft een overzicht van het voorlopige proces en de planning van Project Rijnhaven op hoofdlijnen. Bijlage 11 geeft een weergave met de belangrijke beslissingsmomenten en acties binnen de onderzoeksperiode.

Bij het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven zijn veel actoren betrokken. De belangrijke actoren voor het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven zijn afgebeeld op de volgende pagina. Paragraaf 4.1 geeft een toelichting op de actoren. Hier wordt tevens de verhoudingen tussen het Havenbedrijf, gemeente Rotterdam en Projectbureau Stadshavens anno 2012 toegelicht.

Paragraaf 4.2 t/m 4.5 geeft een overzicht van de ontwikkelingen en de reeks beslissingen en acties van actoren die het doel hebben het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven te realiseren. De strategieën die hierachter schuilgaan worden middels het Plan-strategie model verduidelijkt. Daarnaast wordt beargumenteerd hoe de middelen uit het Plan-strategie model door betrokkenen in het proces worden gemobiliseerd. Er zal naar het project Drijvend bouwen in de Rijnhaven gerefereerd worden als 'Project Rijnhaven'. In paragrafen 4.1 t/m 4.5 wordt antwoord gegeven op de laatste twee deelvragen:

- *Wat is de positie van actoren bij de transformatie van de Rijnhaven in Rotterdam en hoe vindt de coördinatie binnen deze actoren plaats?*
- *Op wat voor wijze beïnvloeden ambities als drijvend bouwen en duurzaamheid, bij gebrek aan financiële middelen, de casus Rijnhaven en hoe komt dit tot uitdrukking?*

ACTOREN EN RELATIES





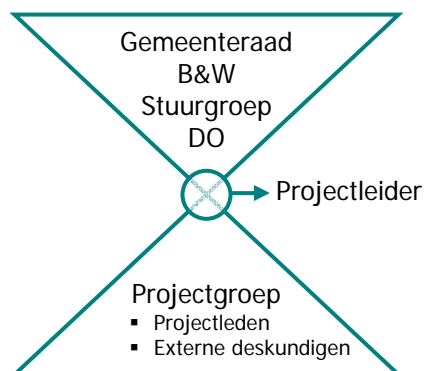
Overheid

Wanneer het gaat om betrokken actoren zijn de volgende drie overheidsniveaus van belang, namelijk het Rijk, de Provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam. Zowel op Rijk, provinciaal en lokaal niveau zijn er doelstellingen om de ontwikkeling van de maritieme sector te stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn de Topsector Water op rijksniveau, het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel op provinciaal niveau en de Stadsvisie en Havenplan 2020 op gemeentelijk niveau, zie bijlage 15.

Het Rijk en de Provincie Zuid-Holland hebben geen directe invloed op de ontwikkelingen in Stadshavens. Echter, indirect is er wel sprake van invloed middels de zojuist genoemde plannen, overleggen en contracten, daarom is er sprake van een planning relatie. Publieke partijen faciliteren ontwikkelingen in de haven van Rotterdam. Het rijk heeft bijvoorbeeld Stadshavens in het kader van *Randstad Urgent*⁹ bestempeld als een programma van nationaal belang. Een voorbeeld hiervan is de opname van Stadshavens in de Crisis & herstelwet. Met de provincie heeft Stadshavens regionale afstemming over ontwikkelingen in de haven van Rotterdam. Ontwikkelingen in het grote gebied moeten bijvoorbeeld in de structuurvisie van Zuid-Holland passen (Buitenhek interview 2012). Anno 2012 is er geen sprake van een directe financiële ondersteuning van het Rijk en provincie Zuid-Holland aan ontwikkelingen in Stadshavens.

De gemeente Rotterdam bestaat uit een veelheid van diensten en clusters, zie bijlage 8. Figuur 4.3 is een beknopte weergave van de verhoudingen binnen de gemeente ten aanzien van het project. Het projectteam van het Project Rijnhaven bestaat uit mensen afkomstig uit cluster Stadsontwikkeling en is verantwoordelijk voor het tot stand komen van een drijvend programma in de Rijnhaven. Hiervoor stelt het projectteam een programma van eisen op, waaronder een bouwenvelop, wat vervolgens wordt voorgelegd aan een directieoverleg (DO) van Stadontwikkeling (SO). De bouwenvelop gaat naar het DO vanwege de beleidsverantwoordelijkheid van andere afdelingen binnen SO, bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling en economie.

Hans Beekman (directeur Stadshavens t/m 30 april) en later Ronald Buitenhek (programmamanager Stadshavens vanaf 1 mei) zijn ambtelijk opdrachtgever voor het Project Rijnhaven. Hans Beekman is sinds 1 mei directeur van de directie Ruimtelijk Economische Ontwikkeling, onderdeel van SO, en is de ambtelijk opdrachtgever van Ronald Buitenhek. Figuur 4.3 is een weergave van de verhoudingen binnen gemeente Rotterdam betreffende het Project Rijnhaven.



figuur 4.3 Trechter verantwoordelijkheden.
Eigen ontwerp.

⁹ Met Randstad Urgent pakken het kabinet, provincies, gemeenten en stadsregio's samen problemen aan in de Randstad.

Burgermeester Ahmed Aboutaleb en wethouder Jeannette Baljeu, *met portefeuille Haven, Verkeer en regionale Economie*, en wethouder Hamit Karakus, *met portefeuille wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie*, zijn vanuit de politiek betrokken bij het project. Belangrijke beslissingspunten betreffende het project worden voorgelegd aan een directeur(en) en wethouder(s). Wethouder Hamit Karakus is bestuurlijk opdrachtgever, namens het college van B&W.

Wethouder Baljeu en Karakus hebben zich specifiek ingezet voor het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven. B&W leggen een tijdslimiet op in verband met de gemeenteraadsverkiezingen.

Deelgemeente Feijenoord

Deelgemeente Feijenoord is een onderdeel van de gemeente Rotterdam en bestaat uit negen wijken. De deelgemeente Feijenoord telt ongeveer 69.000 inwoners met een totaal aantal woningen van ruim 33.000 (Gebiedsvisie Noord 2010, p.6). De deelgemeente adviseert op bouwvergunningen en bestemmingsplanwijzigingen, stelt projectbestemmingsplannen vast, verleent horecavergunningen en is verantwoordelijk voor de aanleg en beheer van buitenruimte. Het water van de Rijnhaven is eigendom van de stad (privaatrecht) en valt het onder de deelgemeente (publiekrecht). De Rijnhaven bevindt zich in het gebied van Deelgemeente Feijenoord, maar de deelgemeente heeft dus geen speciale bevoegdheid over de grond en in dit geval het water van de Rijnhaven. *"Het project vindt plaats op ons grondgebied en daarom zijn we betrokken. Wij zijn dus eigenlijk partner, maar het project is van de gemeente. De verantwoordelijkheid ligt bij de stad. Wanneer er klachten komen vanuit de bewoners of organisaties dan zullen wij deze signalen doorgeven"*, aldus Ignacio Willems, communicatie adviseur deelgemeente Feijenoord (interview 2012).

De deelgemeente Feijenoord staat dus dicht bij de bewoners van het gebied. De deelgemeente denkt mee over de betrokkenheid van de burgers. Daarnaast genereert de Deelgemeente media aandacht voor het project. Gezien de betrokkenheid met de media en het proces heeft de deelgemeente Feijenoord een planning relatie met het Project Rijnhaven.

Milieudienst Rijnmond (DCMR)

De DCMR Milieudienst Rijnmond werkt in opdracht van de vijftien Rijnmond gemeenten en de provincie Zuid-Holland. De dienst is sinds 1987 ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling, een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam. DCMR geeft advies en verleent een milieuvergunning. Dat laatste is niet van toepassing voor Project Rijnhaven. Het project heeft te maken met afdeling Haven en industrie. Er wordt met DCMR gesproken over milieu factoren, DCMR geeft advies.

Havenbedrijf Rotterdam N.V

Het Havenbedrijf is beheerder, exploitant en ontwikkelaar van het Rotterdamse haven- en industriegebied. Hiermee wordt de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als logistiek knooppunt en industriecomplex van wereldniveau versterkt (Port of Rotterdam online, 2012). Jeroen Steens, *hoofd havenontwikkeling*, is verantwoordelijk voor het grond- en vastgoedbeleid van het Havenbedrijf. In 2007 heeft het Havenbedrijf een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Rotterdam gesloten waarin beiden zeggen dat verouderde havens herontwikkeld moeten worden. Om dit te realiseren hebben de gemeente en het Havenbedrijf gezamenlijk het projectbureau Stadshavens opgericht, waarin de kosten en zeggenschap 50/50 verdeeld zijn. Over het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven zegt Jeroen Steens (interview 2012) het volgende: *"De Rijnhaven is het eerste gebied wat is overgedragen aan de gemeente. Het was altijd een wachtplaats voor de binnenvaart, oftewel een parkeerplaats voor binnenvaartschepen. Die functie heeft het Havenbedrijf elders in de haven ondergebracht. Vervolgens hebben we het gebied overgedragen aan de gemeente en sindsdien is het*

primaat van de gemeente. De Rijnhaven is niet een randgebied waar de haven en de stad aan elkaar grenzen, maar het is een gebied dat echt in de stad ligt. De uitvoering van de plannen zijn de verantwoordelijkheid van de gemeente. De Rijnhaven is een haven waar wij veruit het minst bij betrokken zijn".

Het Havenbedrijf heeft dus geen materiële relatie met het project Rijnhaven. Het Havenbedrijf voorziet de gemeente wel van kennis en heeft daarom een Kennis relatie met het project. *"De gemeente kan gebruikt maken van onze expertise op gebied van nautisch beheer en veiligheid, bijvoorbeeld aanvaarbeveiliging"*, aldus Jeroen Steens (interview 2012).

Projectbureau Stadshavens

Het projectbureau Stadshavens is een samenwerkingsverband van de gemeente Rotterdam & Havenbedrijf Rotterdam N.V.

"Mijn rol binnen Stadshavens is om te kijken of beide belangen behartigd worden. Ik kijk met een economische- en maatschappelijke bril", aldus Ronald Buitenhek programmamanager Stadshavens (interview 2012). Het projectbureau Stadshavens Rotterdam is ambtelijk opdrachtgever voor het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven.

Oud directeur Stadshavens Hans Beekman zegt het volgende over de visie van projectbureau Stadshavens *"De ontwikkelingen in de haven van Rotterdam tonen visie, durf en leiderschap. Daar gaat een goede belangenanalyse aan vooraf. Die moet niet beginnen bij de overheid, maar bij het bedrijfsleven en kennisinstellingen in deze regio. Want die moeten er uiteindelijk van profiteren"*.

Het projectbureau Stadshavens heeft vier doelstelling; (Jeroen Steens interview 2012)

- Het opstellen van een visie.
- Ervoor zorgen dat de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf vlekkeloos verloopt.
- Bekendheid middels communicatie en media genereren.
- Fondswerving.

De eerste doelstelling, een visie, is eind 2011 door de gemeenteraad en de directie van het Havenbedrijf vastgesteld als structuurvisie Stadshavengebied. De herstructureringsopgave is verdeeld onder het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam. De afstemming en overkoepelende zaken zijn de verantwoordelijkheid van Stadshavens (Jeroen Steens interview 2012).

Jeroen Steens (interview 2012) denkt dat er voor Stadshavens een eindpunt zal zijn, maar voorlopig zal de vorm in stand blijven. *"Ik denk dat het accent van projectbureau Stadshavens gaat verschuiven, want de puzzel is gelegd. Het gaat nu om de uitvoering, daarmee komt het accent meer bij het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam te liggen om dat echt op te pakken. Dus in die zin zal de rol van Stadshavens bescheidener worden de komende jaren"*, aldus Jeroen Steens (interview 2012).

Raad Rijnhaven

In Rotterdam werd er in 2009 gewerkt aan de ontwikkeling van een gezamenlijke ambitie van betrokken partijen voor het Stadshavengebied, ook wel bekend als het netwerk *Raad van Rijnhaven*. De Raad van Rijnhaven was betrokken bij het opstellen van de structuurvisie Stadshavens. De raad bestaat uit betrokken private partijen als Bouwfonds Ontwikkeling, ING Real Estate, Proper Stok Groep, Synchron, Vesteda, Volker Wessels Vastgoed en Woonstad Rotterdam. Ten behoeven van het onderzoek is er gesproken met één van de initiatiefnemers van de *Raad van Rijnhaven*, namelijk met Christiaan Cooman, gebiedsontwikkelaar bij Proper Stok. Christiaan Cooman (interview 2012) deed de volgende uitspraak over het netwerk: *"Wij, Proper Stok, vinden het belangrijk dat iedereen die iets te maken heeft rondom dit stadsplein van water bij elkaar kruipt en zorgt dat er leuke initiatieven*

ontplooiën die het gebruik van de Rijnhaven en het zicht erop positieve stimulans geven. Wij geloven erg in de kracht van overleg. Want alles wat wij hier bedenken heeft rechtstreekse gevolgen voor de mensen om ons heen en visa versa”.

De Raad van Rijnhaven is dus een onafhankelijk netwerk wat samenwerkt met de gemeente Rotterdam. De ontwikkelaars investeren en hebben grondeigendommen en bezitten vastgoed rondom de Rijnhaven, hierdoor is sprake van materiële relatie met het project.

Tijdens het project hebben er enkele gesprekken plaatsgevonden tussen het projectteam en de Raad van Rijnhaven. Er is formeel vastgelegd dat de Raad van Rijnhaven positief staat tegenover levendigheid en activiteiten met het water in de Rijnhaven.

“Vervolgens hebben ze randvoorwaarden meegegeven waaraan het drijvend bouwen zou moeten voldoen. Nu kunnen ze nog steeds formeel bezwaar maken tegen bestemmingsplan, maar dan gaan we ze wel wijzen op de serie gesprekken die we met hun gevoerd hebben. Waaraan ze hebben meegewerkt, randvoorwaarden hebben opgegeven en hebben ingestemd met het feit dat we iets drijvends gaan bouwen in de Rijnhaven”, aldus projectleider Fons Meijer.

Tijdens dergelijke gesprekken wordt de kennis die de leden van de Raad van Rijnhaven bezitten over bijvoorbeeld kosten en risico's van ontwikkelingen gedeeld met de projectleden (Stakeholder overleg 2012). Dit versterkt de kennisrelatie tussen de Raad van Rijnhaven en de gemeente Rotterdam.

Bewonersorganisatie Katendrecht

De bewonersorganisatie Katendrecht (KBO) is een stichting met als doel het bevorderen van het woon- en leefklimaat van Katendrecht. KBO heeft geen specifieke relatie met project Rijnhaven, daarnaast is de deelgemeente Feijenoord bezig met het opheffen van bewonersorganisaties. Volgens de deelgemeente vinden de bewonersorganisaties geen aansluiting meer met bewoners. *“Momenteel zie je bij bewonersbijeenkomsten steeds dezelfde gezichten, dit willen wij veranderen. De deelgemeente hoopt dat meer mensen actief willen worden in de wijk. Wij vinden het belangrijk dat er weer nieuwe netwerken ontwikkeld worden”, aldus Ignacio Willems, communicatie deelgemeente Feijenoord.*

Bewoners Katendrecht & Kop van Zuid

Volgens het projectteam zijn van de wijk Feijenoord de buurten Katendrecht en Kop van Zuid het meest betrokken bij het Project Rijnhaven. De buurt Katendrecht heeft ongeveer 3.700 inwoners en Kop van Zuid ongeveer 520 inwoners (CBS 2011). De wijk Feijenoord en daarmee Katendrecht en Kop van Zuid is jonger dan 35 jaar. Het aantal huurwoningen in Feijenoord is groot met 83% tegen 17% koopwoningen (2008) (Gebiedsvisie Noord 2010, p.6). De bewoners van de wijken Katendrecht en Kop van Zuid hebben geen directe relatie met het project Drijvend Bouwen.

Ondernemers rondom de Rijnhaven

Er zijn diverse ondernemers en ontwikkelaars actief in en rondom de Rijnhaven, zie bijlage 10. Hierbij kan gedacht worden aan de eerder genoemde private partijen uit de Raad van Rijnhaven, maar ook productiebedrijven als Provimi en Codrico die gebruik maken van de havenbekken voor transport. Dura Vermeer wat het Drijvend Paviljoen heeft gebouwd en zich intensief bezighouden met drijvend bouwen. Tevens de exploitant van het Drijvend Paviljoen. Oftewel iedere belanghebbende private partij in of rondom de Rijnhaven.

In opdracht van de gemeente Rotterdam bestudeerden studenten aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam in 2011 de actoren in de Rijnhaven wat resulteerde in een oplegnotitie Rijnhaven. De oplegnotitie Rijnhaven beschrijft dat veel partijen behoefte hebben aan een centraal 'bestemmingsplan' voor het water. Het gevoel heerst dat er geen duidelijke richtlijn bestaat. Er is

behoefte aan een complexiteitsreducerende aanpak die op een gestructureerde wijze ondernemers en omwonenden voorziet van informatie (Oplegnotie Rijnhaven 2011, p.9).

Stadshavens Hamburg & Londen

Stadshavens Rotterdam heeft met Londen Docklands en Hamburg Hafencity een overeenkomst gesloten waarin ze elkaars ervaringen delen. Een kanttekening hierbij is dat ieder land en daarmee de stad en haven, een andere economische en sociale omgeving heeft. Hierdoor zijn ervaringen niet één op één over te nemen. Oud directeur Stadshavens, Hans Beekman (interview 2012), geeft aan dat om die reden er veelal is gekeken naar gehanteerde methodieken in havensteden als Londen en Hamburg. Hans Beekman geeft aan dat het strakke management in Hamburg zijn vruchten heeft afgeworpen in de Hafencity, maar dat hierdoor er maar beperkt ruimte is voor flexibiliteit. Over Londen Docklands zegt Hans Beekman (interview 2012): *“In Londen waren ze veel flexibeler en konden daarbij veel beter inspelen op de markt”*.

Wethouder Jeannette Baljeu (interview 2012) geeft aan zowel Hafencity van Hamburg als London Docklands te hebben bezocht. Een dergelijk bezoek is bedoeld om inspiratie op te doen, want bestuurlijk wordt er volgens de wethouder Jeannette Baljeu weinig informatie uitgewisseld.

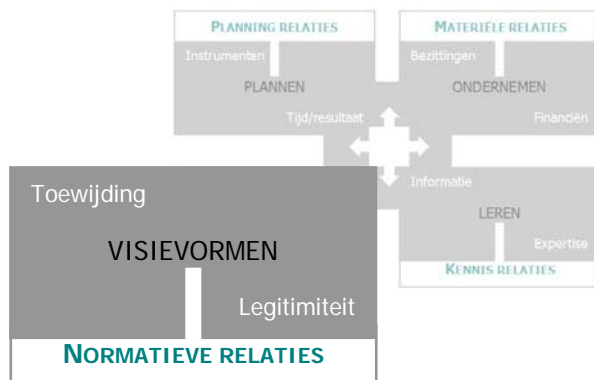
Het is duidelijk dat er een kennisrelatie is tussen Stadshavens Rotterdam en andere grote havensteden. Naast deze kennisuitwisseling vormen deze stadshavens ook een concurrent voor Rotterdam. Londen Docklands en Hafencity Hamburg zijn beiden intensief bezig met het transformeren van havengebieden om hun concurrentiepositie te versterken. Tot slot gaf Ronald Buitenhek (interview 2012) aan dat Stadshavens aan het kijken is hoe de ontwikkelingen in Rotterdam vertaald zouden kunnen worden naar andere stadshavens. Bijlage 14 geeft een bondige toelichting over de ontwikkelingen in de stadshavens van Hamburg en Londen.

Private partijen

Private partijen hebben een belangrijke kennis- en materiële relatie met het project. Met private partijen wordt bedoeld op een ontwikkelaar, architect, belegger en/of investeerder. Oftewel iedere denkbare belanghebbende en geïnteresseerde private partij. Het projectteam heeft gebruik gemaakt van de kennis van de markt middels een marktconsultatie. In de volgende paragrafen wordt hier nader op in gegaan.

In de paragrafen, 4.2 t/m 4.4, worden de vier relaties die zich binnen de casus afspelen toegelicht aan de hand van het proces dat zich de afgelopen maanden binnen Project Rijnhaven heeft ontwikkeld.

4.2 NORMATIEVE RELATIES



Toewijding en legitimiteit vormen de stedelijke ontwikkelingsmiddelen tijdens de strategische handeling *visievorming* van het project. Hieronder zijn de criteria getoetst aan de hand van de case Rijnhaven.

Toewijding

De structuurvisie Stadshavens Rotterdam, vastgesteld door de gemeenteraad van Rotterdam op 29 september 2011, zet de eerste officiële stap naar het Project Rijnhaven. In eerste instantie sprak de structuurvisie niet over drijvend bouwen in de Rijnhaven, maar mede door het rapport *'Verkenning drijvend bouwen 2011'*¹⁰ (VDB) kwam hier verandering in. De wethouders Hamit Karakus en Jeannette Baljeu pleitten ervoor, anders dan ambtelijk bedacht, dat zowel de Structuurvisie als VDB gedeeltelijk werden herschreven. Deze aanpassingen moesten de mogelijkheid bieden om een drijvend programma te realiseren in de Rijnhaven.

De wethouders Hamit Karakus en Jeannette Baljeu hadden drie redenen om te pleiten voor drijvend bouwen in de Rijnhaven. Allereerst hadden zij het beeld dat drijvend bouwen een potentiële nieuwe economische sector in Rotterdam zou kunnen zijn waar het bedrijfsleven van zou kunnen profiteren. En dus ook de Rotterdamse economie. Er waren reeds plannen voor een drijvend programma in de Maashaven, maar daar wilden de wethouders niet op wachten aangezien de Maashaven hiervoor pas over circa tien beschikbaar zou zijn. Gezien de interesse die er is voor drijvend bouwen geeft wethouder Baljeu (interview 2012) aan graag de snelheid erin te willen houden.

Ten tweede heeft het college van B&W de wens om de economische hogedrukgebieden uit de stad door te trekken naar economische lagedrukgebieden op Zuid. Het drijvend programma in de Rijnhaven zou hier een bijdrage aan kunnen leveren. De Rijnhaven maakt onderdeel uit van een beoogde strategie zoals Mintzberg (1994) het noemt. De wethouders hebben een *strategie als plan* bestaande uit een bewuste route om vanuit het heden naar een gewenst eindpunt te komen. De Rijn- en Maashaven dienen als stepping stones hiervoor. *"Hamit Karakus wilde nadrukkelijk de Rijnhaven zien als een hefboom voor het doortrekken van de economische hoogdrukzone"*, aldus Maarten Nijpels (projectlid).

Tot slot was wethouder Hamit Karakus in de veronderstelling dat hierover afspraken waren gemaakt met de verschillende stakeholders rondom de Rijnhaven. Achteraf bleek dit echter niet zo te zijn. Op

¹⁰ De rapport 'Verkenning drijvend bouwen' geeft inzicht in een aantal technische randvoorwaarden waar rekening mee dient te worden gehouden om drijvend te kunnen bouwen.

de Expo Real in Duitsland eind 2011 zagen de wethouders Hamit Karakus en Jeannette een ‘Window of opportunity’ en kondigden een internationale prijsvraag voor drijvend bouwen in de Rijnhaven aan. De wethouders identificeerden een kans en genereerden met de aankondiging aandacht voor hun plannen. Wethouder Baljeu (interview 2012) zegt in een reactie hierop: *“Het was een vorm van marketing voor gebiedsontwikkeling Stadshavens, want we hebben Stadshavens nadrukkelijk als totaal neergezet. De prijsvraag is op de expo aangekondigd omdat we mensen wilden aantrekken en als je mensen wilt aan trekken moet je nieuwe ontwikkelmogelijkheden laten zien”*.

Het is in die periode dat de toewijding van de wethouders aan ontwikkelen in Stadshavens en drijvend bouwen in het bijzonder zichtbaar wordt. Beide wethouders geloven in de nieuwe vorm van bouwen en hebben er vertrouwen in dat het een succes wordt.

De aankondiging op de Expo Real was echter niet conform de afspraken die gemaakt waren tussen de Raad van Rijnhaven¹¹ en de gemeente Rotterdam. Van de plannen zoals omschreven in de structuurvisie waren de ontwikkelaars van de Raad van Rijnhaven op de hoogte, maar een drijvende stad met wonen, werken en winkelen zoals aangekondigd door de Wethouders was als zodanig niet besproken. In de structuurvisie waren plannen aangekondigd voor een stedelijk waterplein waar tijdelijke programma's leven en karakter aan het gebied zouden toevoegen, maar een drijvend programma – zoals door de wethouders aangegeven – viel hier niet onder. De onaangekondigde uitspraken van de Wethouders op de Expo Real in Duitsland had een negatief effect op de vertrouwensband tussen ontwikkelaars en de gemeente. De drijfveren die de wethouders hebben om een drijvend programma te realiseren in de Rijnhaven worden niet geheel gedeeld door de stakeholders. Mark Rabbie (interview 2012) van Vesteda¹² zegt hierover; *“Toen kwam plotseling het idee van de wethouder om in de Rijnhaven drijvend bouwen te realiseren, daar keken we erg van op”*. Maar er kon ook op begrip worden gerekend. Christiaan Cooman van Proper Stok¹³ vindt het namelijk goed dat de wethouder een ambitie uitspreekt en is van mening dat dit niet eerst met de Raad van Rijnhaven overlegt moet worden. *“Vertel het maar gewoon, want wij weten dat we met elkaar voldoende worden betrokken in de planvorming”*, aldus Cooman (interview 2012) . Hij geeft aan dat er vervolgens wel inspraak georganiseerd moet worden voordat je officieel naar buiten gaat en dat wat betreft drijven bouwen in de Rijnhaven keurig gedaan is.

De overtuigingskracht van beide wethouders is groot geweest, aangezien het college de mening van de wethouders overgenomen heeft. De Structuurvisie en VDB werden vervolgens gedeeltelijk herschreven. Na de aanpassingen is de Rijnhaven één van de buitendijkse havenbekkens waar een tijdelijk recreatief programma en/of eventueel een permanent multifunctioneel drijvend programma mogelijk is (Verkenning 2011, p.7-13).

De toewijding is groot bij dit project. Zowel bestuurlijke als ambtelijk is er veel draagvlak voor het project. Wethouder Hamit Karakus en oud directeur Stadshavens Hans Beekman tonen een hoge mate van persoonlijke commitment. Om het belang van het project voor het stadsbestuur nogmaals te benadrukken, schoof oud ambtelijk opdrachtgever Hans Beekman aan bij de projectbijeenkomst van 7 mei. Hiermee benadrukte Beekman zijn geloof in het project en ook zijn eigen verantwoordelijkheidsgevoel. Daarnaast stelt hij zijn ambities – ondanks de huidige economische tijd –

¹¹ Raad van Rijnhaven is een platform waar de ontwikkelaars van Wilhelminapier, Katendrecht en Rijnhaven onderling praten over kwaliteit impulsen voor het stadshaven gebied.

¹² lid van Raad van Rijnhaven

¹³ lid van Raad van Rijnhaven

niet bij en streeft hij er naar dat het project in hetzelfde tempo en met hetzelfde kwaliteitsniveau wordt voortgezet.

Dat de hoge mate van persoonlijke commitment van wethouder Hamit Karakus mede komt door de aankomende verkiezingen in 2014 is geen geheim. Hij hoopt met het project politiek te kunnen scoren. Het projectteam krijgt dan ook nadrukkelijk de boodschap van zowel de bestuurlijke als ambtelijke opdrachtgever om haast te maken met het project. Het projectteam moet het einddoel bereiken onder deze hoge tijdsdruk en besluit daarom iedere week bij elkaar te komen.

Ook de toewijding bij het projectteam is groot. Dit wordt benadrukt tijdens verscheidene interviews. Geïnterviewden voor dit onderzoek hebben vertrouwen in de kwaliteit van de leden van het ambtelijk projectteam. Eén van de stakeholders heeft het over *zwaargewichten* in het projectteam. Hij was niet de enige geïnterviewde die enthousiast is over het projectteam. De eerste projectleider Meijer (interview 2012) noemt het één van de best functionerende teams die hij tot nu toe gehad heeft. Als reden hiervoor geeft hij de sfeer, samenstelling en de persoonlijke kwaliteiten van de projectleden. In een gesprek met Meijer (interview 2012) over zijn vertrek 1 mei jl. en zijn zoektocht naar een opvolger zegt hij het volgende *“Aan de ene kant neem je plaats in een goed functionerend team, en aan de andere kant moet de nieuwe projectleider ook wel de stevigheid hebben om het team een bepaalde richting op te blijven sturen”*. Leon van Hoof (interview 2012), *procesmanager regionale knooppunten P2 projectmanagement*, geeft aan dat projecten succesvol zijn wanneer er continuïteit is in de bestuurlijke opdrachtgeverschap en projectleiders. Volgens Van Hoof doet het project er goed aan te zorgen voor continuïteit.

Wanneer er een verandering plaatsvindt binnen een projectgroep kan dit het evenwicht binnen een team verstoren. Een contextverandering als een institutionele verandering kunnen zorgen voor onrust. Het is onmogelijk om in de beginfase van een project te weten welk deel van de context voor problemen gaat zorgen. Een planologisch proces kan maanden tot soms jaren in beslag nemen. Tijdens het proces kunnen er gebeurtenissen plaatsvinden die de uitvoering sterk beïnvloeden. Stabiele procesontwikkeling kan voorkomen, maar zoals bij Project Rijnhaven is er vaak sprake van een complex en dynamisch proces. Het is onmogelijk om hun impact te voorspellen, want veranderingen vinden tegelijkertijd of elkaar opvolgend plaats in zowel inhoud, proces en context (Teisman e.a. 2009, p.71).

Volgens projectlid Maarten Nijpels is het hiervoor genoemde risico binnen de projectgroep niet aanwezig, hij zegt hierover: *“Vergis je niet, alleen al in de personen van Walter en mij zit er een enorme continuïteit in de groep”*. Hij doelt hiermee op het feit dat Walter de Vries en hijzelf vanaf het allereerste moment betrokken zijn bij de ideeën rondom drijvend bouwen in Stadshavens. Daarnaast hebben zowel De Vries als Nijpels meegeschreven aan de *Verkenning Drijvend bouwen in buitendijks Rotterdam* (VDB) en de Structuurvisie Stadshavens. Zij zijn hiermee de stabiele factor binnen de projectgroep. Op andere posities in het team vonden wel mutaties plaats. Naast een nieuwe projectleider werd – door het vertrek van Hans Beekman – tegelijkertijd een nieuwe ambtelijke opdrachtgever aangesteld. Ronald Buitenhek is per 1 mei de opvolger van Hans Beekman, alleen verandert de functie van directeur Stadshavens naar programmamanager Stadshavens.

Ook in zijn rol als directeur OBR blijft Beekman, ondanks dat Buitenhek zijn functie heeft overgenomen, aanspreekbaar als ambtelijk opdrachtgever voor het project. De persoonlijke commitment van Beekman is volgens Feddes e.a. (2006) belangrijk, maar zorgt in dit stadia voor verwarring. Een breuk in de continuïteit door vervanging van projectleider Fons Meijer en ambtelijk

opdrachtgever Hans Beekman zorgen voor een andere energie, iedereen heeft tenslotte andere competenties en ambities.

Er is in de maanden mei en juni geen duidelijke evidente probleemeigenaar. Er is onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk is en welke mening ter harte genomen moet worden. Besluiten worden, afhankelijk van de vorm, de ene keer aan Hans Beekman en de andere keer aan Ronald Buitenhek voorgelegd. Daarnaast is tijdens projectbijeenkomsten de irritatie uitgesproken over het feit dat de uitkomsten van besluitvormingen wanneer ze wel aan beiden waren voorgelegd verschilden. Deze ontwikkeling kan op de lange termijn negatieve gevolgen hebben voor het project, bijvoorbeeld wanneer Hans Beekman en Ronald Buitenhek niet op één lijn zitten. Het projectteam zou hier strategisch gebruik van kunnen maken door beide opdrachtgevers tegen elkaar uit te spelen. Zo ver is het nog niet, maar tijdens de observaties van de projectgroep is een duidelijk verschil in samenwerking tussen het projectteam en de oude en nieuwe opdrachtgevers merkbaar.

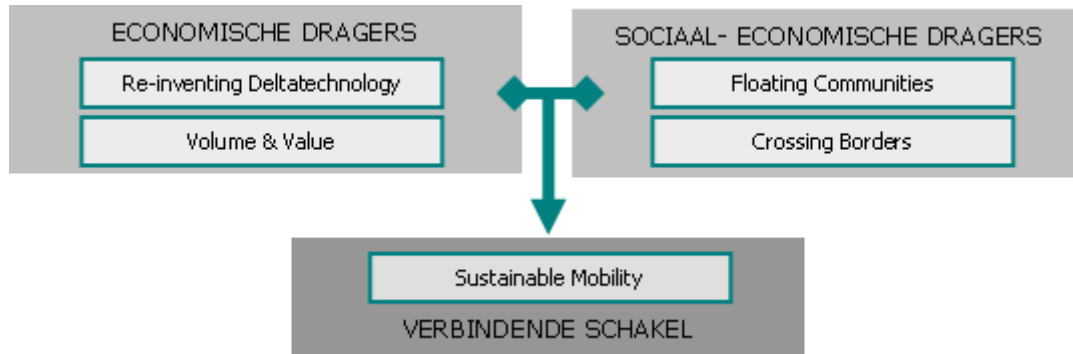
De overgang van projectleider Fons Meijer naar een nieuwe projectleider verloopt niet volgens planning. Een goede opvolger van Meijer bleek moeilijk vindbaar. In juni werd een nieuwe projectleider gevonden, namelijk Joost Snepvangers. Maarten Nijpels nam in de maand juni de taak van projectleider tijdelijk op zich, zodat Joost Snepvangers (projectleider vanaf juli 2012) de ruimte kreeg om zich te verdiepen in het project. In de weken dat Maarten Nijpels tijdelijk de taak overnam kreeg de gekozen opvolger niet alleen de kans zicht te verdiepen in het project, maar ook de projectgroep te observeren. Hij concludeert dan ook hetzelfde als Meijer, dat de nieuwe projectleider daadkracht moet hebben. Hoewel Maarten Nijpels een terecht punt maakt over de continuïteit in de groep, wordt in de maanden mei en juni pijnlijk zichtbaar dat een wissel van projectleider ook effect kan hebben op een sterke en duurzame projectgroep. Discussies nemen meer tijd in beslag en frustraties lopen hoger op. Hoewel iedereen, zowel de tijdelijke als de nieuwe projectleider, van goede wil is, is de verandering in sfeer merkbaar en de wens naar daadkracht voelbaar.

Synthese

- De gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zorgen ervoor dat de wethouders een hoge tijdsdruk leggen op het project om voor die tijd resultaat te boeken.
- De normatieve relaties *toewijding* en *legitimiteit* staan op gespannen voet met elkaar. De bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever tonen een hoge mate van persoonlijk commitment. Tijdens de Expo Real Duitsland zagen de wethouders een *Window of opportunity* en kondigden een internationale prijsvraag voor drijvend bouwen in de Rijnhaven aan. Echter, hiermee passeerden de wethouders de marktpartijen om hun doel te bereiken. Opmerkelijk, aangezien de marktpartijen verantwoordelijk zijn voor de investering en ontwikkeling van het project.
- Tijdens het proces is er een breuk in de continuïteit van de ambtelijke opdrachtgever en projectleider. Enkele weken is er geen duidelijke evidente eigenaar en dat zorgt voor verwarring en frustratie.

Legitimititeit

De visie *Creating on the Edge* (2008) en de *Structuurvisie Stadshavens* (2011) onderscheiden vijf strategieën voor de toekomst van Stadshavens, waarvan *floating communities* (drijvend bouwen) er één is. Hoewel er onderling samenhang is tussen de vijf strategieën op economisch en sociaal vlak, zie onderstaand figuur 4.4, kunnen de vijf strategieën onafhankelijk van elkaar ontwikkeld worden.



Figuur 4.4 Onderlinge samenhang tussen de vijf strategieën Stadshavens
Structuurvisie 2011, p.59

Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam over de transformatie van verlaten havengebieden. De samenhang en de verantwoordelijkheden die hiermee gepaard gaan maakt het lastiger om het ene deel wel te ontwikkelen het andere niet. Het project Stadshavens is een integraal project waarbij de deelprojecten met elkaar in verbinding staan. Dit uit zich ook in de maatschappelijke baten. Het maatschappelijk rendement is groter dan de som der delen. Kortom, de deelprojecten hebben elkaar nodig om er een groot succes van te maken. Door het opknippen van ontwikkelingen in Stadshavens kan cherrypicking ontstaan. Bij cherrypicking bestaat de kans dat de deelprojecten met een positieve exploitatie uitgevoerd worden en dat de deelprojecten met een maatschappelijke meerwaarde, maar een negatieve exploitatie, sneuvelen. Kortom cherrypicking is niet zonder gevolgen, aldus Arenso Bakker (verkennend gesprek 2012). Een project moet daarom zijn bestaansrecht ten alle tijden kunnen verantwoorden.

Ondanks haar grote toewijding heeft projectbureau Stadshavens maar een beperkt budget. Tijdens een reguliere projectbijeenkomst (4-06-2012) wordt duidelijk dat ook het Project Rijnhaven opgeknipt of geannuleerd zou kunnen worden in verband met een investeringtekort bij projectbureau Stadshavens. Wanneer andere lopende projecten van Stadshavens met dezelfde mate van toewijding hoger scoren op legitimiteit, loopt het Project Rijnhaven het risico opgeknipt of uitgesteld te worden (Arenso Bakker verkennend gesprek 2012).

Het Project Rijnhaven moet dus de concurrentie aangaan met andere lopende projecten van projectbureau Stadshavens. De vraag of het project – gezien de huidige financiële situatie nog voldoende legitiem en daarmee prioriteit behoud blijft gissen. Op basis van de huidige bestuurlijke commitment zou hier vanuit kunnen worden gegaan. Echter, openheid werd niet door geïnterviewden gegeven. Het risico dat het project prioriteit verliest blijft aanwezig. Dit blijkt ook uit de observaties.

Op de vraag hoe het Project Rijnhaven, als opgeknipt stukje Stadshaven, haar bestaansrecht behoudt zegt Hans Beekman (interview 2012) het volgende: *“Het antwoord op de vraag hoe houd je dit soort grote programma's twintig jaar lang geprioriteerd op de agenda is natuurlijk een hele wezenlijke. Daar heb je eigenlijk twee mechanismes voor; het mechanisme leiderschap en het mechanisme groot programma”*. Met het mechanisme *leiderschap* doelt Hans Beekman op een individu die er persoonlijk helemaal voor gaat en zich volledig inzet voor het programma en het proces. Wanneer het

mechanisme leiderschap te kort komt of er meerdere leiders zijn, moet er volgens hem gekozen worden voor het mechanisme *groot programma*. Een voorbeeld hiervoor noemt hij de Olympische Zomerspelen van 2028. De Olympische Zomerspelen is volgens Hans Beekman vanuit het programma Stadshavens gezien maar matig interessant (interview 2012). Ook al komen de Olympische Zomerspelen er niet, dan geeft de aanloop naar de Spelen de haven en stad een impuls. Dat is één van de redenen waarom Stadshavens tot op heden medewerking heeft verleend aan de Olympische Zomerspelen, aldus Hans Beekman (interview 2012). Een ander voorbeeld is het Museo Guggenheim Bilbao¹⁴ in Spanje wat een icoon geweest is voor gebiedsontwikkeling. Kortom, een groot programma zorgt ervoor dat een gebied jaren nationaal geprioriteerd is. *“Alle belangrijke investeringsbeslissingen, of het nu nieuwe snelwegen of metrolijnen zijn, komen allemaal naar jouw regio. Iedereen houdt zich aan de planning. Je krijgt een scherpe focus, die in een reeks van jaren vast staat”*, aldus Hans Beekman (interview 2012).

Bij het Project Rijnhaven speelt één van deze mechanismen. Het project heeft zowel bestuurlijke leiderschap (Wethouders Jeannette Baljeu en Hamit Karakus), als ambtelijke leiderschap (directeur Stadshavens Hans Beekman en later programmamanager Stadshavens Ronald Buitenhek). Echter, zoals eerder in deze paragraaf uiteengezet is, is de aanwezigheid van leiders en opdrachtgevers nog geen voorwaarde voor goed leiderschap.

Hoewel Beekman het Stadshavens programma *Creating on the edge* niet als zodanig noemt, zou deze visie kunnen dienen als het mechanisme groot programma. Project Rijnhaven maakt tenslotte onderdeel uit van dit grote programma dat op lokaal, regionaal en nationaal niveau prioriteit heeft. Healey (2009) noemt een visie als *Creating on the Edge* een frame. *Creating frames and select actions* maakt onderdeel uit van de vier benodigde handelingen om te komen tot een strategisch plan. De visie *Creating on the edge* en de *Structuurvisie Stadshavens* dragen dus bij aan de legitimiteit van het project.

In paragraaf 3.4 wordt er gerefereerd aan de noodzaak van een evidente opgave. Hierbij is het belangrijk dat het niet alleen gaat om een politieke of ideologische wens (Feddes e.a 2006, p.156), maar ook om sociaal-economische wensen. Tot op heden kan dit rapport de indruk hebben gewekt dat het in het geval van het project drijvend bouwen Rijnhaven het voornamelijk gaat om de politieke en/of ideologische wens van het bestuur. Het projectteam werkt tenslotte onder hoge druk van de politiek om binnen de huidige ambtsperiode de politieke en ideologische wens van een icoonproject in de Rijnhaven te realiseren. Hoewel de toewijding groot is, is de legitimiteit van het project in deze crisistijd twijfelachtig.

De huidige condities zijn ongunstig, maar Stadshavens heeft volgens Erik Braun (interview 2012) wel behoefte aan een icoonproject, aangezien er feitelijk nog weinig gerealiseerd is in Stadshavens. Een drijvend programma kan een symbool voor Stadshavens en Rotterdam creëren (interview Erik Braun 2012). Echter, een havenbekken zoals de Rijnhaven verloederd door de tijd niet. Het water in de havenbekken zal visueel niet veranderen de komende jaren, zoals wel gebeurt met stedelijke gebieden, dus wellicht zullen de prioriteiten in de toekomst anders liggen. Wethouder Jeanette Baljeu, zegt in een reactie hierop: *“Het stadshavengebied is een gebied waar nog heel veel kansen liggen om juist de groei te laten zien. Het is in feite ongebruikte terrein, of het nu water of land is. Dus het wordt niet benut en dat is jammer, zeker omdat het zo dicht bij centrum van de stad ligt”*.

Hans Baggerman (interview 2012) exploitant Drijvend Paviljoen, geeft aan dat de Rijnhaven fungeert als speeltuin. Een speeltuin waar drijvende objecten gerealiseerd kunnen worden. *“Benoem het zoals het is, een experiment”*, aldus Hans Baggerman (interview 2012). Erik Braun (interview 2012) geeft

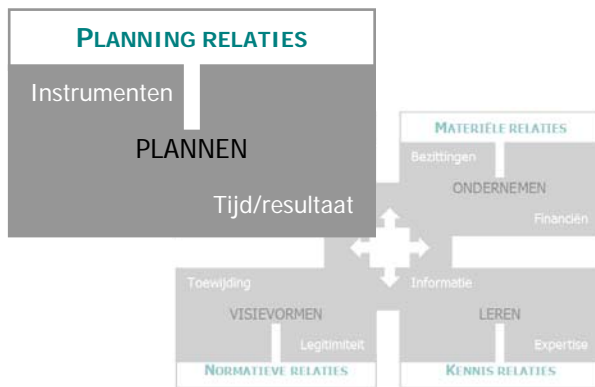
¹⁴ Museo Guggenheim Bilbao is één van de vier Guggenheim-musea naast Peggy Guggenheim Collection in Venetië, Guggenheim Museum in New York en Deutsche Guggenheim in Berlijn. De musea behoren tot de Solomon R. Guggenheim Foundation in New York en is één van de belangrijkste musea voor moderne kunst.

aan dat de levensvatbaarheid en de imagowaarde van het toekomstige drijvend programma belangrijk is. Daarnaast de mate van positieve aandacht dat gegenereerd kan worden met dit project voor Stadshavens (interview Erik Braun 2012).

Synthese

- De aanhoudende bestuurlijke en ambtelijke commitment spelen een doorslaggevende rol bij het verkrijgen van de nodige legitimiteit voor Project Rijnhaven.
- Ruimtelijke plannen worden in de gemeente Rotterdam geschrapt, uitgesteld of gefaseerd uitgevoerd. Het Project Rijnhaven moet daarom zijn bestaansrecht te allen tijde kunnen verantwoorden. Framing (Healey), evidente opgave, gepersonifieerd opdrachtgeverschap kan hier aan bijdragen.
- In een crisistijd zijn de condities om te ontwikkelen ongunstig, maar er is behoefte om juist groei te laten zien en positieve aandacht te genereren. Het middel hiervoor is het Project Rijnhaven.

4.3 PLANNING RELATIES



Instrumenten en Tijd/resultaat vormen de twee stedelijke ontwikkelingsmiddelen tijdens de strategische handeling *planning* van het project. Hieronder zijn de criteria getoetst aan de hand van de casus Rijnhaven.

Instrumenten

Om het Project Rijnhaven te realiseren mobiliseert het projectteam zowel communicatieve als juridische (plan) instrumenten. Hans Beekman nam aan het eind van de zomer van 2011 het initiatief voor het Project Rijnhaven. Hij gaf aan Kwartiermaker Maarten Nijpels de opdracht een ambtelijk projectteam samen te stellen. Hans Beekman benaderde Fons Meijer om projectleider te worden. Verder werd het projectteam samengesteld op basis van onderlinge contacten en gedeelde ervaringen. De officiële startdatum van het project was 24 oktober 2011. Al voordat het projectteam van start is gegaan, zijn de plannen voor de Rijnhaven, onder andere door de aankondiging van de wethouder op de Expo Real, al in de media verspreid. Mede door deze media-aandacht is hierdoor het proces vooraf al bepaald.

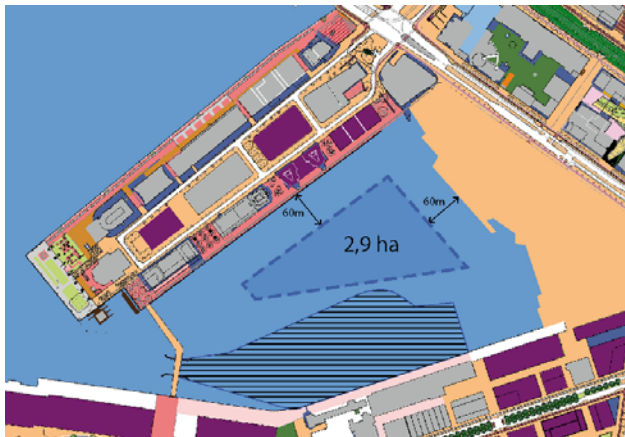
In de eerste maand is door het projectteam een intern projectplan (2011) opgesteld waar de basisgegevens van het project in beschreven worden en wat goedgekeurd moet worden door de ambtelijk opdrachtgever. Ook is in deze periode de omvang van de waterkavel bepaald, zie figuur 4.5. De gemeente Rotterdam geeft een waterkavel uit met daarbij een bouwenvelop. Deze bouwenvelop bestaat uit randvoorwaarden en wensen en geven de ruimte aan flexibiliteit in functies. Het doel van de bouwenvelop is, kort gezegd, de markt voldoende ruimte te bieden om te komen met innovatieve ideeën voor een drijvend programma, waarbij de markt verantwoordelijk is voor het ontwerp, de ontwikkeling, exploitatie en onderhoud.

Bij gebiedsontwikkeling in Rotterdam staat de balans tussen people, planet en profit, met als rode draad duurzaamheid centraal. Ook bij de marktpartijen ligt een taak om het belang van people, planet en profit onder de aandacht te brengen. Niet alleen kijkend naar bepaalde duurzaamheidsideologieën zoals cradle to cradle¹⁵, maar naar een sterke, goede businesscase om zodoende te voorkomen dat plannen sterven in hun groene schoonheid (De Zeeuw 2011, p.410). In het geval van de Rijnhaven wordt onder *people* het versterken van de sociaal-economische banden tussen de verschillende wijken en buurten in Feyenoord en de Kop van Zuid verstaan. Met *profit* wordt een spin-off van activiteiten in de Rijnhaven naar de omgeving, stad en regio bedoeld. Daarbij is een sluitende business case van

¹⁵ Dit principe wil voorzien in onze eigen noden, maar ook de toekomstige generaties van meer mogelijkheden voorzien. De kern is afval is voedsel.

belang. Als laatste *planet* waar duurzaamheid en innovatie voorop staan. Onderdeel hiervan is de wens om in het programma drijvend bouwen hergebruik van materialen te stimuleren en het Cradle to Cradle te ontwikkelen.

Diverse documenten waaronder *Creating on the Edge, Structuurvisie Stadshavens* (2011) en *Waterplan* (2007) spreken over floating communities (drijvend bouwen). Het gebiedsplan Rijnhaven-Maashaven is het resultaat van onderzoeken, verkenningen en visies die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen, zie figuur .



Figuur 4.5 Waterkavel Drijvend bouwen Rijnhaven
Projectteam Rijnhaven 2012

Belangrijke documenten:

- Stadsvisie 2030
- Waterplan 2007
- *Creating on the Edge*
- Uitvoeringsprogramma Stadshavens 2007-2015
- Maatschappelijke kosten-batenanalyse Stadshavens
- Duurzaam Stadshavens
- Masterplan Katendrecht
- Gebiedsconcept Kop van Zuid-de SpringZ.

Met een aanbesteding wil de gemeente sturen op een ontwikkeling in de Rijnhaven. De opdrachtgever wil voor zover mogelijk controle blijven behouden over de spelers binnen het project, daarom wordt ervoor gekozen een selectiefase in te passen bij de aanbesteding. Laura Melissen, Adviseur aanbestedingen, (verkenkend gesprek 2012) legt uit waarom: *“In de selectiefase worden gegadigden op hun mate van geschiktheid voor de opgave beoordeeld. Vaak worden vijf gegadigden uitgenodigd voor het maken van een aanbieding. Op deze manier weet de opdrachtgever in ieder geval welke marktpartijen een aanbieding gaan uitbrengen en zijn deze, tenminste op papier, geschikt voor de opgave”*.

Zoals eerder aangegeven heeft de gemeente Rotterdam geen budget voor het Project Rijnhaven. De ontwikkelaar is verantwoordelijk voor de investering, ontwikkeling en onderhoud. De gemeente kan sturen via privaot- en publiekrechtelijke middelen. Voor het realiseren van drijvend bouwen in de Rijnhaven is een wijziging in het bestemmingsplan nodig. Op dit moment heeft het projectgebied nog de bestemming water. Gemeentebesturen hebben door de regelzucht de neiging zeer gedetailleerde regels en bepalingen op te stellen in een bestemmingsplan. Wanneer je, zoals projectteam Rijnhaven, het bestemmingsplan als sturingsinstrument wilt benutten, dan dient in het bestemmingsplan zelf de nodige soepelheid te zijn ingebouwd. Het bestemmingsplan dient daarnaast flexibel gehanteerd te worden (Bouterse e.a. 2008, p. 110). Een bestemmingsplan moet voldoende duidelijkheid geven zodat in beginsel beoordeeld kan worden of een bouwvergunning wel of niet kan worden afgegeven. Meijer (interview 2012) zegt hierover; *“Je wilt iets realiseren waarvan je nog niet weet wat. Dus je laat het meer aan de markt over, maar je wilt er wel bestemmingsplan technisch er klaar voor zijn”*.

De kavel krijgt een gemengde bestemming toegewezen, waarbij er zoveel mogelijk ruimte wordt gegeven voor flexibiliteit en functies. Dit betekent dat de restricties minimaal zijn en de functies gemaximaliseerd zijn. Het project moet gesitueerd worden in de havenbekken Rijnhaven. Dit maakt het project extra gecompliceerd aangezien het niet gaat over ontwikkelingen op het land, maar op het water. Er is op gebied van institutionele wet- en regelgeving nog maar weinig ervaring met een

drijvende objecten. *“Er zijn veel projecten met drijvende objecten in Nederland die al gerealiseerd zijn, maar waarvan delen van het bestemmingsplan niet klopt”*, aldus planoloog Jochem Bus (interview 2012).

De bestaande Nederlandse wetgeving sluit dus onvoldoende aan op de nieuwe bouwvorm, drijvend bouwen. Er is onder andere veel onduidelijkheid over juridische status van een drijvend gebouw. Het is tenslotte een ander type gebouw dan bijvoorbeeld een huis op het vaste land, een schip of een woonboot. Hierbij moet nog een kanttekening gemaakt worden, want hoewel er jurisprudentie bestaat over drijvende woningen schort het aan informatie over drijvende objecten met een andere functie, zoals een drijvend monument of een drijvend park, zie bijlage 12.

Minister Cramer benadrukte in een brief aan de Tweede Kamer, 26 november 2009, dat het niet nodig is om nieuwe wettelijke regelingen te ontwikkelen om duidelijkheid te scheppen over de juridische status van drijvende woningen (Jager 2010, p. 31). Volgens Jochem Bus (interview 2012) kan het een positieve ontwikkeling zijn als het Project Rijnhaven tegen onduidelijkheden aanloopt bij het opstellen van een bestemmingsplan, aangezien dit een kans kan bieden om met de provincie en het Rijk in gesprek te gaan over verduidelijking wat betreft wettelijke regelingen.

Tot slot kan het Project Rijnhaven wel een beroep doen op *NTA 8111* (2011). Het doel van deze Nederlandse Technische Afspraak (NTA) voor drijvende bouwwerken is om zoveel mogelijk ondervonden knelpunten bij drijvend bouwen weg te nemen. Hiermee wordt het voor gemeenten en waterschappen gemakkelijker om vergunningen af te geven voor buitendijks bouwen (NTA 8111 2011, p.6), zoals het geval is in de Rijnhaven. Een kanttekening hierbij is dat de NTA 8111 niet ingesteld is op grote drijvende bouwwerken als dat van Project Rijnhaven met een omvang van 2,9 ha.

Onderdeel van het gehele ontwikkelingsproces is communicatie richting belanghebbenden en andere geïnteresseerden. Om informatie te delen met deze partijen maakt het projectteam van verschillende communicatiemiddelen gebruik, namelijk de gemeentelijke website, de website van het projectbureau Stadshaven en persberichten via de media. Het projectteam gebruikt de internetsite van de gemeente Rotterdam en projectbureau Stadshavens om informatie delen aan geïnteresseerden over de recente ontwikkelingen binnen het project. Via persberichten probeert het projectteam aandacht te generen voor het project. Met de informatieverstrekking wordt voorzichtig omgegaan om geen verwachtingen te scheppen die in de toekomst niet waargemaakt kunnen worden.

Synthese

- De gemeente heeft geen financiële middelen om te ontwikkelen en is daarom genoodzaakt middels een aanbesteding en wijziging van het bestemmingsplan de ontwikkeling van de Rijnhaven te faciliteren.
- Het projectteam wil de markt zo veel mogelijk ruimte geven door een flexibel bestemmingsplan op te stellen. Wensen en randvoorwaarden van de gemeente en betrokken private partijen worden uitgewerkt in een bouwvelop als onderdeel van de aanbesteding. Ambities op gebied van duurzaamheid en innovatie maken een belangrijk onderdeel uit van de wensen en randvoorwaarden.
- De bestaande Nederlandse wetgeving sluit onvoldoende aan op de nieuwe bouwvorm, drijvend bouwen.
- Het projectteam gebruikt de media om aandacht te generen voor het project. Met de informatieverstrekking wordt voorzichtig omgegaan om geen verwachtingen te scheppen die in de toekomst niet waargemaakt kunnen worden.

Tijd & resultaat

Franzen en De Zeeuw (2009, p.19) doen de volgende uitspraak over planvorming; *“planvorming is het balanceren tussen het vastleggen van kaders en kwaliteit, en de flexibiliteit en ruimte om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. Regelgeving moet zaken niet onnodig ingewikkelder maken”*.

Bij het maken van een concreet plan voor het Drijvend Bouwen in de Rijnhaven wordt duidelijk dat het balanceren tussen de door Franzen en De Zeeuw (2009) genoemde facetten complex is.

In de eerste maanden van het jaar 2012 verschuift de focus van het Project Rijnhaven langzaam van visievorming naar plannen. De visies liggen er, het is nu tijd om resultaten te boeken. Programmamanager Stadshavens Ronald Buitenhek (interview 2012) zegt hierover; *“We komen uit een visiefase en we gaan nu echt naar een innovatieve fase van bouwen. Er heerst een gevoel dat bouwen het belangrijkste is, maar innovatie en sociaal economische ontwikkelingen staan voorop”*.

Al vanaf het begin van het project heeft het projectteam te maken met tijdsdruk. Dit wordt versterkt door de harde deadline die het projectteam in de opstartfase meekrijgt, namelijk dat het drijvend programma voor de aankomende verkiezingen gerealiseerd moet zijn. Dit wordt bevestigd door Wethouder Jeannette Baljeu (interview 2012). Zij geeft aan dat een resultaat in de Rijnhaven voor de verkiezingen zeer wenselijk is. Echter, het moet niet een doel op zich zijn, aangezien de algehele transformatie van Stadshaven ieder moment wel een resultaat boekt om te laten zien. Tijdens de projectbijeenkomsten wordt het wel als doel geventileerd en daardoor is tempo maken met Project Rijnhaven volgens de ambtelijke opdrachtgever wel van essentieel belang. Kortom, er ligt een behoorlijke tijdsdruk op het project.

Met de ingewonnen kennis uit de *‘Verkenning Drijven bouwen in buitendijks Rotterdam’*, de genoemde ambities uit het interne projectplan en de doelstellingen van de wethouders, is het projectteam in oktober 2011 gestart met het opstellen van een marktconsultatie. In een marktconsultatie worden oplossingsrichtingen en ideeën van de gemeente bij marktpartijen getoetst. Het projectteam heeft de marktconsultatie niet alleen opgesteld, maar is daarvoor een samenwerking aangegaan met de Raad van Rijnhaven. Gelijktijdig aan dit traject, waarbij in samenwerking met de stakeholders de marktconsultatie wordt opgesteld, zijn de eerste stappen gezet de bewoners rondom de Rijnhaven bij het project te betrekken. *‘Door te co-creëren met burgers vergroot de overheid de kwaliteit en legitimiteit van het project en het draagvlak voor haar handelen’*, aldus Joost van Hoorn adviseur bij Inbo (interview 2012). Dat het projectteam openheid omtrent het project aan de burgers en stakeholders wil bieden stond vanaf het begin vast. De precieze invulling en de mate van betrokkenheid is in algemene zin opgenomen in het projectplan en tijdens het proces herijkt. Ad hoc zijn er beslissingen genomen over de precieze invulling van betrokkenheid. De precieze invulling is tijdens het proces enkele malen ingetrokken en/of veranderd.

Bij het opstellen van bijvoorbeeld een bouwvelop en of het wijzigen van een bestemmingsplan is het – bij een dergelijk project als Rijnhaven - wenselijk om actoren te raadplegen. In paragraaf 3.1, is aangegeven dat planners zich moeten verdiepen in de uiteenlopende belangen in het plangebied. Een planmaker moet zich dus van tevoren afvragen waar deze belangen zullen liggen en hoe ze met het plan in overeenstemming kunnen komen. Oftewel, het herkennen voor wie, waar en wat er op het spel staat binnen de ontwikkelingen van Project Rijnhaven (Healey 2009).

Belangrijk is om functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen samen te brengen. Publiek en privaat partijen zijn genoodzaakt samen te onderzoeken hoe ontwikkelingen vlot kunnen worden getrokken in de huidige nieuwe realiteit. Rini Biemans (interview 2012), *vennoot bureau Creatief Beheer in Rotterdam*, heeft daar het volgende standpunt over; *“De rol van de overheid zou minimaal moeten zijn. De overheid moet zich zo min mogelijk inmengen en alleen zorgen voor een veilig en*

schoon leefklimaat. Er kunnen regels opgesteld worden tegen verloedering, maar dit zou de investeerder ook kunnen doen”.

Met zijn bureau *Creatief Beheer* heeft Rini Biemans een integrale wijk- en parkaanpak kunnen uitvoeren met lokale mensen en partijen zonder inmenging van de overheid. Hierdoor is zijn scherpe standpunt misschien wat onbeduidend, maar Rini Biemans ziet vanuit zijn eigen werkveld dat een sterke rol van de overheid niet nodig is voor de totstandkoming van een succesvolle ontwikkeling in de stad.

In de loop der maanden is positie van de burger als actor in het project besproken tijdens de projectbijeenkomsten van het projectteam. Het projectteam is bevreesd dat burgers tegen gaan werken. Burgers hebben volgens de Nederlandse wet inspraakrecht. Belanghebbenden, bijvoorbeeld omwonenden op Katendrecht, kunnen aanspraak doen op hun recht tot inspraak bij het voorbereiden, vormen of uitvoeren van beleid van in dit geval de gemeente Rotterdam. Hierbij kan gedacht worden aan zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan en dit zorgt voor vertraging. Gezien de strakke tijdsplanning van het project is dit absoluut niet wenselijk. Volgens Ignacio Willems, deelgemeente Feijenoord, moet de gemeente Rotterdam burgers betrekken aan de voorkant van een project. Daarmee doelt hij op de visiefase van een project. Het projectteam heeft er bewust voor gekozen om via een bewonersbijeenkomst (maart 2012) belanghebbenden de kans te geven hun mening te ventileren. Alle omwonenden en organisaties zijn voor de bewonersbijeenkomst uitgenodigd.

Volgens projectleider Fons Meijer (interview 2012) moet een projectteam de gevoelens en/of waarnemingen van de bewoners over het project en het proces serieus nemen. Willems (interview 2012) zegt hierover; *“Middels een informatieavond kan je reacties onttrekken van burgers over je plan. Burgers begrijpen dat je niet al hun ideeën één op één kan overnemen, maar beargumenteer je beweegredenen goed. Geef de burger het gevoel dat je iets doet met de ideeën”.*

Het projectteam raadpleegt en peilt de mening van de bewoners van Katendrecht en Kop van Zuid dus middels bewonersbijeenkomsten in de fase tussen visie en planvorming. De opkomst voor de bewonersbijeenkomst, ongeveer 80 mensen, was hoger dan verwacht, dit zegt iets over de betrokkenheid van de bewoners en organisaties in de omgeving. Het doel van het projectteam met de bewonersbijeenkomst was om burgers en ondernemers te informeren en te raadplegen.

De vertegenwoordiger van bewonersorganisatie Katendrecht (KBO), Ben van Wevering (interview 2012), geeft aan dat de bewonersorganisatie slechts een marginale positie heeft bij de transformatie van Stadshavens. KBO wordt enkele keren per jaar uitgenodigd voor een bewonersbijeenkomst waar toekomstplannen voor het gebied gedeeld worden. Ook bij de bewonersbijeenkomst (maart 2012) over het project Drijvend Bouwen was KBO aanwezig. Van Wevering sprak zowel tijdens de bewonersbijeenkomst als in het interview zijn frustratie uit over de hoeveelheid verschillende plannen voor het gebied. *“Je hebt een projectleider Wilhelminapier, Kop van Zuid, Katendrecht en een projectleider Stadshavens. Alle vier hebben ze hun eigen project met eigen plannen”*, aldus Ben van Wevering (interview 2012).

Het effect van deze verschillende projecten met verschillende projectleiders is dat voor ieder deelproject een aparte bewonersavond wordt georganiseerd. Met als gevolg dat er verschillende informatieverstrekking ontstaat over hetzelfde gebied, aldus Ben van Wevering (interview 2012).

Het is moeilijk in te schatten of de frustratie van Ben van Wevering gedeeld wordt door alle bewoners van het gebied. Echter gezien de verscheidenheid aan informatie en het gebrek van een duidelijke eenduidige visie werd eerder, zoals ook vermeld in paragraaf 4.1 van de Oplegnotitie Rijnhaven (2011, p.9) door actoren als verbeterpunt aangekaart. In kader 1 wordt over de projectafstemming een nadere toelichting gegeven.

Kader 1: projectafstemming

Sander Geenen, projectmanager bij het projectmanagementbureau van de gemeente Rotterdam, is werkzaam als projectmanager van de Wilhelminapier. Sander Geenen maakt daarnaast onderdeel uit van het projectteam Rijnhaven en heeft als taak het kwaliteitsniveau op de Wilhelminapier te borgen. Verder zorgt Sander Geenen voor de relatie van het projectteam met de marktpartijen op de Wilhelminapier. Over de samenwerking met andere projectmanagers zegt Sander Geenen (interview 2012) het volgende: *“Een projectmanager heeft een afgebakende taak en een relatief afgebakend gebied. Natuurlijk kijk ik verder het gebied in. Een voorbeeld daarvan is mijn betrokkenheid bij het projectteam Rijnhaven. Op een dergelijke manier, maar dan iets minder intensief, heb ik contacten met de ander collega projectmanagers”*. Sander Geenen (interview 2012) geeft wel nadrukkelijk aan dat zijn positie binnen projectteam Drijvend Bouwen Rijnhaven tamelijk uniek is. Aangezien het zelden zo is dat een projectmanager in een dergelijke rol participeert.

Melvin Hage (interview 2012), Projectmanager Katendrecht, geeft aan dat afstemming tussen projectmanagers belangrijk is, maar dat hij momenteel geen intensief contact heeft met projectmanagers Fons Meijer en Sander Geenen. Mede door de politieke druk denkt Melvin Hage dat het project Drijvend Bouwen in de Rijnhaven een solitair project aan het worden is. Net als Ignacio Willems van deelgemeente Feijenoord constateert Melvin Hage dat Ben van Wevering, vertegenwoordiger KBO, niet meer de vertegenwoordiging van de bewoners van Katendrecht is. Melvin Hage merkt dat er ook veel andere krachten vanuit Katendrecht, bijvoorbeeld de Katendrechtse ondernemersvereniging een steeds grotere rol gaan spelen. Ignacio Willems (interview 2012) zegt hierover het volgende; *“De bewonersorganisaties vinden geen aansluiting meer met bewoners. Er is weinig binding en de kloof tussen het oude kader en de bewoners wordt steeds groter”*. De deelgemeente Feijenoord zoekt daarom direct contact met de burgers en hetzelfde geldt voor projectmanager Melvin Hage.

De deelgemeente Feijenoord heeft de bewonersbijeenkomst geëvalueerd (Ignacio Willems interview 2012). Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de toeloop van de bijeenkomsten boven verwachting was. Daarnaast vonden ze de informatievoorziening goed. Een minpunt volgens Willems was de summiere uitnodiging die voorafgaand is gestuurd naar de bewoners. *“Wanneer je burgers uitnodigt moet er voldoende informatie beschikbaar zijn, eventueel middels het internet”*, aldus Willems.

Tijdens de bewonersavond van het Project Rijnhaven bleek dat de aanwezigen het moeilijk vonden om het proces van het Project Rijnhaven te begrijpen. De beperkte inhoudelijke sturing van de gemeente Rotterdam op de uiteindelijke ontwikkeling in de Rijnhaven zorgde ervoor dat burgers het lastig vonden om mee te denken met het project. Het projectteam heeft er juist bewust voor gekozen geen concreet plan op te stellen voor de waterkavel om zodoende zoveel mogelijk ruimte te geven aan innovatieve ideeën. Aan het eind van de bewonersbijeenkomst werden er diverse concrete suggesties gedaan zoals een jachthaven of een fontein. Deze suggesties kunnen niet één op één worden overgenomen aangezien het projectteam minimaal wil sturen op functies. Ook werden twee bruikbare algemene suggesties gedaan die passen bij het karakter van het project en het project verder kunnen helpen:

- Zorg ervoor dat de nieuwe functie niet strijdig is met, maar aansluit bij bestaande of lopende projecten op de Wilhelminapier en Katendrecht

- Voorkom een doodse uitstraling van de voorziening in de avonduren. Zorg ervoor dat de luiken niet om zes uur dichtgaan.

Ondanks de kritische opmerkingen van deelgemeente Feijenoord en bewonersorganisatie Katendrecht is de bewonersbijeenkomst volgens de doelstelling van het projectteam geslaagd, namelijk het informeren en raadplegen van de burgers. Het is wel de vraag of de vooraf hooggespannen verwachtingen bij alle genoemde partijen en burgers waargemaakt zijn. Tijdens de bewonersbijeenkomst is toegezegd dat er een tweede bewonersbijeenkomst zal plaatsvinden om een vervolg te geven aan de informatieavond¹⁶. Omwonenden worden dan verder geïnformeerd over de stand van zaken van het project, het resultaat van de marktconsultatie en de voortgang van de uitvraag (verslag bewonersavond, 2012). Hier houdt het actief betrekken van de burgers op en kan de burger alleen nog via zijn of haar inspraakrecht invloed uitoefenen.

Een regiehouder, in dit geval de gemeente Rotterdam, kan zich soms moeilijk identificeren met de spelers wanneer er uiteenlopende belangen zijn. Het is de taak van de regiehouder om meerwaarde uit elke speler te halen om het uiteindelijke doel te bereiken. Kortom de regiehouder (regisseur) zal er dus – met alle spelers – alles aan moeten doen om er toch een goed toneelstuk van te maken. Het projectteam herkent deze diverse belangen bij burgers en private partijen in het gebied. Al vroeg in het planproces is het risico van de betrokkenheid van private partijen erkend. Het Projectplan (2011, p.7) zegt hierover; *“De ontwikkelende partijen rondom de Rijnhaven hebben laten weten tegen een drijvend programma op de Rijnhaven te zijn. Ze moeten er van overtuigd worden dat een dergelijke inzet bijdraagt aan de waarde van de vastgoedobjecten in het gebied”*.

Niet overtuigde partijen – zoals de ontwikkelende partijen – kunnen bezwaar maken tegen de benodigde bestemmingsplanwijziging en/ of claims indienen in verband met schending van afspraken en vermeende waardevermindering van vastgoed (Projectplan 2011, p.7). Daarom hebben er in de beginfase van het project gesprekken plaatsgevonden tussen het projectteam en de Raad van Rijnhaven. De Raad van Rijnhaven is in het overzicht van de actoren reeds behandeld.

Het projectteam heeft hiertoe zelf initiatief genomen om de stakeholders uit de Raad van Rijnhaven in de visiefase en de vervolgfases te betrekken bij de planvorming. Het doel hiervan is om te zorgen dat de stakeholders meegenomen worden in het proces zodat ze niet op voorhand tegen zijn op het initiatief. Er is formeel vastgelegd hoe de Raad van Rijnhaven tegenover het initiatief drijvend bouwen staan. *“Namelijk dat ze positief staan tegenover levendigheid en activiteit met het water in de Rijnhaven”*, aldus Fons Meijer (interview 2012).

De Raad van Rijnhaven heeft randvoorwaarden meegegeven waaraan het drijvend bouwen programma zou moeten voldoen. Deze randvoorwaarden zijn één op één overgenomen in de marktconsultatie. Formeel kunnen de stakeholders nog steeds bezwaar maken tegen het bestemmingsplan, maar dan kan het projectteam de Raad van Rijnhaven wel wijzen op de serie gesprekken die hebben plaatsgevonden. De stakeholders uit de Raad van Rijnhaven hebben meegewerkt, randvoorwaarden opgegeven en hebben ingestemd met het feit dat er een drijvend bouwwerk komt in de Rijnhaven (Fons Meijer 2012). In een reactie op deze betrokkenheid gaf stakeholder Mark Rabbie (interview 2012) aan dat het feit dat de stakeholders mogen mee praten niet direct betekent dat ze het opeens wel eens zijn met de plannen. Echter, zullen ze niet op voorhand het proces frustreren. *“Dus wij praten mee, maar het hangt natuurlijk wel een beetje van de uitkomst af of wij er vrede mee gaan hebben”*, aldus Mark Rabbie (interview 2012). Het projectteam wil dat de stakeholders meewerken en zo min mogelijk weerstand bieden. Middels de gesprekken met de

¹⁶ De tweede bijeenkomst heeft niet binnen de periode van onderzoek plaatsgevonden. Daarnaast is er nog geen nieuwe datum vastgesteld.

stakeholders moet volgens Fons Meijer (interview 2012 het vertrouwen tussen de partijen groeien en verder de transparantie tussen de stakeholders en het projectteam vergroten.

Tijdens het Stakeholderoverleg van 16 mei 2012 heeft de Raad van Rijnhaven een reactie gegeven op de antwoorden van de marktpartijen op de marktconsultatie. In totaal heeft het projectteam 12 ingevulde vragenlijsten ontvangen. Van de reacties is een samenvatting geschreven, *'Uitkomsten Marktconsultatie Drijvend Bouwen Rijnhaven'*. De samenvatting stelt vast dat in het algemeen er brede interesse bestaat voor het project en verder dat er in het programma een goede balans moet zijn tussen publieke en commerciële functies. Tevens wordt vastgesteld dat het ontwikkelen van drijvende bouwwerken anders is dan 'normaal' vastgoed en dit ook zal reflecteren in de kosten, vergunningprocedures en de doorlooptijd van de ontwikkeling. De marktpartijen geven aan dat toegangsvoorzieningen en onderhoud van de openbare ruimte de verantwoordelijkheid van de gemeente zouden moeten blijven. Tenslotte zou een langere exploitatieperiode wenselijk zijn om hun businesscase rond te krijgen (Samenvatting marktconsultatie Rijnhaven 2012, p.1).

Volgens Van Hoof (interview 2012) moet het projectteam de tijd nemen om doelstellingen scherp te krijgen. Dat dit nodig is blijkt uit de reactie van de Raad van Rijnhaven op de marktconsultatie. De Raad van Rijnhaven geeft aan dat de antwoorden van de marktpartijen in de lijn der verwachtingen liggen. Besloten wordt dat de exploitatieperiode opnieuw ter discussie gesteld moet worden binnen het projectteam, maar met de kanttekening dat het geen permanent programma mag worden. De Raad van Rijnhaven geeft tevens aan dat de uitvraag scherper geformuleerd moet worden.

Tijdens het Stakeholderoverleg van 16 mei wordt tevens de rol van de stakeholders binnen het toekomstige aanbestedingsproces Rijnhaven besproken. Het voorstel van het projectteam is weergegeven in tabel 4.1.

In eerste instantie wilde het projectteam niet dat de stakeholders nog na het gezamenlijk opstellen van het programma van eisen betrokken zou blijven, maar de Raad van Rijnhaven geeft tijdens het stakeholderoverleg aan het hier niet mee eens te zijn. De stakeholders verwijzen naar de belofte van wethouder Hamit Karakus dat ze betrokken zouden worden bij het proces om zodoende hun zorgen weg te nemen. Op 14 september 2011 is namelijk een zienswijze ingediend door stakeholders betreffende de term 'zoeklocatie' drijvend bouwen Rijnhaven in de structuurvisie. Stakeholders maakten zich zorgen over het open karakter en de mogelijke verrommeling. De zienswijze is afgewezen. Echter, om de zorgen van de stakeholders weg te nemen heeft wethouder Hamit Karakus een aanbod ter participatie in het planproces aangeboden aan de stakeholders.

Onderdeel	Raad van Rijnhaven	Extra betrokkenen
Selectieleidraad	Adviserende rol	Projectteam
Selectie van vijf partijen	Geen rol	Projectteam / jury
Opstellen Programma van Eisen (waaronder de bouwvelop)	Mede opstellen en -beslissen	Projectteam
Netwerkmart	Deelnemen	Belanghebbenden
Gunningscriteria- en weging (opstellen na inschrijving partijen)	Mede opstellen en -beslissen	Projectteam
Toetsing op minimumeisen	bijdragen	Projectteam
Beoordeling	Geen rol	Jury / stuurgroep / B&W

Tabel 4.1 Rol Raad van Rijnhaven aanbestedingsprocedure

Ter voorkoming van belangenverstremgeling en handelen met voorkennis heeft het projectteam de Raad van Rijnhaven in de opstartfase van het project middels een brief erop geattendeerd dat participatie van stakeholders binnen het planproces een risico betekent in de uitvraag. Opvallend hierbij is dat partijen als Synchron en Proper Stok, onderdeel van de Raad van Rijnhaven, geschikte kandidaten zouden zijn om een drijvend programma te realiseren. Tijdens de Stakeholderoverleg van 16 mei geven deze partijen dan ook aan dat wanneer ze niet mogen participeren in de eindfase ze afstand doen van hun adviserende rol en eventueel mee gaan doen in de aanbestedingsprocedure. Deze ontwikkeling ervaart het projectteam als positief, omdat er maar een kleine groep private partijen in staat is een dergelijke ontwikkeling te realiseren. Vesteda geeft aan wel betrokken te willen blijven.

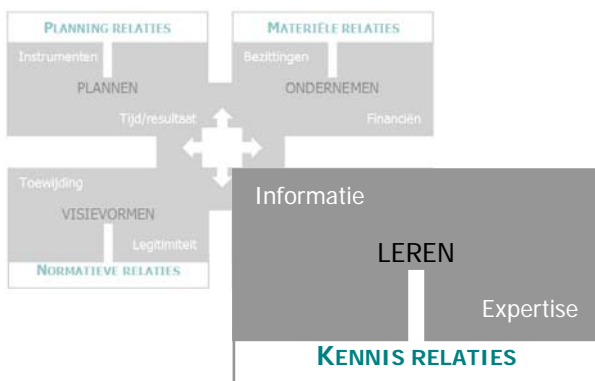
Uitsluiten van partijen kan bij een aanbestedingsprocedure niet, maar andere private partijen kunnen bezwaar maken wanneer er sprake is van belangenverstremgeling en handelen met voorkennis. Het projectteam besluit daarom dat de gemeente tegelijk met publicatie van de selectieleidraad bekend maakt met welke private stakeholders wordt samengewerkt in het proces. De Raad van Rijnhaven moet dus op voorhand beslissen of ze willen participeren of dat ze willen mee doen in de uitvraag. Wanneer bekend wordt met welke partijen de gemeente samenwerkt, wordt het voor deze partijen onmogelijk om nog aansluiting te vinden bij een consortium.

In de toekomst wordt ten behoeve van het gunningproces een onafhankelijke jury aangesteld om de programma's te beoordelen. Deze jury is door het projectteam samengesteld in samenwerking met de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever. Concrete leden zijn nog niet bekend, maar er wordt gezocht naar een balans tussen deskundigen op gebied van duurzaamheid, haven, ruimtelijk kwaliteit en economische haalbaarheid. De jury geeft een advies aan de stuurgroep. Uiteindelijk neemt de stuurgroep samen met B&W de uiteindelijke beslissing die meestal in het verlengde ligt van het advies van de stuurgroep.

Synthese

- De rol van tijd/resultaat in dit project is zeer belangrijk en heeft invloed op de andere stedelijke ontwikkelingsmiddelen. Er moet resultaat geboekt worden met een drijvend programma in de Rijnhaven voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014.
- De uitspraken en beloftes van de bestuurlijke opdrachtgever bepalen voor een groot deel het tijdsbestek en het proces. Ongeacht of deze uitspraken en beloftes het project ten goede komt.
- Bij het plannen van een project is een focus alleen op instrumenten onvoldoende. Belanghebbenden en kennisnetwerken zijn belangrijk bij het opstellen van plannen.
- In deze paragraaf wordt duidelijk dat relaties dicht bij elkaar liggen en niet onafhankelijk van elkaar functioneren. Het feit dat planmakers bij het opstellen van een plan zich moeten verdiepen in de uiteenlopende belangen in een plangebied kan zowel geplaagd worden binnen *planning* en *normatieve* relaties. De reden dat het in dit onderzoek binnen planning relaties geplaagd is komt omdat uit de analyse bleek dat belanghebbenden een belangrijk onderdeel uit maakten van het planvormingsproces. Actoren kunnen het proces en het resultaat zowel negatief als positief beïnvloeden.
- Het doel van het betrekken van burgers en private partijen is om te zorgen dat ze worden meegenomen in het proces zodat ze niet op voorhand tegen zijn op het initiatief. Gezien de strakke tijdspanning van het project is het onwenselijk dat burgers en/of private partijen bezwaar gaan maken tegen het project.
- Bij het betrekken van burgers en/of private partijen is het belangrijke wederzijdse verwachtingen van het proces helder te hebben.

4.4 KENNIS RELATIES



Expertise en informatie vormen de stedelijke ontwikkelingsmiddelen tijdens de strategische handeling *leren* van het project. Hieronder zijn de criteria getoetst aan de hand van de casus Rijnhaven.

Expertise & informatie

Enkele jaren geleden ontstonden serieuze initiatieven vanuit de markt voor drijvend bouwen in buitendijkse gebieden zoals de Rijnhaven. Er werden verscheidende ontwerpen gemaakt voor drijvende programma's in de Stadshaven Rotterdam. Echter, kwamen deze initiatieven, mede door gebrek aan ambtelijke steun, niet van de grond (Verkenkend gesprek Walter de Vries 2012). Melvin Hage (*Projectmanager Katendrecht*) geeft aan dat hij in die periode gezamenlijk met Mark Rabbie (*Directeur Conceptontwikkeling Vesteda*) een businesscase voor een drijvend zwembad gefinancierd heeft, zodat de initiatiefnemers op zoek konden naar investeerders. De initiatiefnemers zijn tijdens dit proces gefrustreerd geraakt door de onhelderheid over onder andere publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden en gebrek aan kennis bij de gemeente Rotterdam. Volgens Melvin Hage (interview 2012) is het nadelige gevolg van deze onduidelijkheid dat aankomende zomer al de tweede zomer is dat er geen drijvend bouwen gerealiseerd is in de Rijnhaven.

De interesse en initiatieven vanuit de markt zorgde ervoor dat Walter de Vries (projectlid) het initiatief nam om een verkenning op te stellen. In maart 2011 werd, onder leiding van hem, het onderzoek '*Verkenning Drijven bouwen in buitendijks Rotterdam*' (VDB) (2011) opgesteld. Het doel van de verkenning was om handvatten te bieden op gebied van drijvend bouwen in Rotterdam aan zowel marktpartijen als de gemeente. De VDB geeft verder inzicht in technische randvoorwaarden waar rekening mee gehouden dient te worden om drijvend te kunnen bouwen. Daarnaast zijn in het VDB een aantal havenbekkens aangewezen waar de komende vijf jaar drijvend bouwen kansrijk lijkt te zijn. Met de VDB groeide ook de deskundigheid binnen het ambtelijk apparaat en werden er richtlijnen voor de Stadshaven Rotterdam vastgesteld met betrekking tot de locaties. Vanaf de zomer 2011 werden de eerste stappen genomen om de ambities van de wethouders Jeannette Baljeu en Hamit Karakus met betrekking tot drijvend bouwen te realiseren. Het project Rijnhaven werd het vervolg op de VDB en de in 2011 vastgestelde Structuurvisie. De Structuurvisie Stadshavens, met zoeklocaties voor drijvend bouwen is het vertrekpunt van het Project Rijnhaven.

Twee projectleden in het projectteam hebben meegewerkt aan het opstellen van de VDB en de Structuurvisie. Opedane kennis gaat hierdoor niet verloren. Drijvend bouwen in buitendijks gebied is

een relatief nieuwe ontwikkeling. Hierbij is er niet alleen veel onzekerheid over technische eisen, maar ook institutionele kaders zijn onzeker. De laatste tijd is hernieuwde aandacht voor drijvend bouwen. De rijksoverheid, provincies en gemeenten stimuleren de bouw van een drijvend object. Rijkswaterstaat en waterschappen staan positiever tegenover dubbel ruimtegebruik, waterberging en stedelijke functies in waterrijke gebieden. Echter, tot op heden gaat de Nederlandse wet- en regelgeving voornamelijk uit van bebouwing op land. Nadeel hiervan is dat aan een deel van de wet- en regelgeving op het water lastig is te voldoen en daarnaast lijken sommige wetten en regels zelfs overbodig bij drijvend bouwen (Nillesen & Singelenberg 2011, p.112). Het in kaart brengen van de institutionele kaders voor het Project Rijnhaven is daarom gewenst.

Het projectteam bestaat daarom uit diverse deskundigen. Werkvelden als duurzaamheid, innovatie en aanbestedingen zijn in de projectteam aanwezig. Echter bleek het projectteam soms deskundigheid tekort te komen. Daarom wordt een externe deskundige geïnformeerd over het project en schuift hij aan bij reguliere projectbijeenkomsten wanneer zijn of haar kundigheid nodig is. De externe deskundigen geven toegang tot informatie die binnen het projectteam niet voorhanden is. Wanneer een externe deskundige voor een korte periode wordt betrokken bij het project is het bijna onmogelijk voor de externe deskundige om volledig op de hoogte te zijn van het projectproces. Uit de observaties bleek dat de minimale aanwezigheid van een externe deskundige een negatief effect kan hebben. Tweemaal is er een advies geleverd door een externe deskundige wat later door de dezelfde deskundige werd ingetrokken omdat bleek dat de externe deskundige onvoldoende geïnformeerd was over het project. Een voorbeeld hiervan is de projectbijeenkomst van 21 mei. Een stedenbouwkundige van de gemeente Rotterdam heeft in opdracht van het projectteam in de weken voor 21 mei zich verdiept in de stedenbouwkundige randvoorwaarden van het projectgebied. Voordat bekend werd dat het niet alleen bleef bij een scope-uitbreiding met verondieping, maar het project omgezet zou worden naar een integrale gebiedsontwikkeling, had het projectteam al de eerste stappen gezet met een PVE met stedenbouwkundige randvoorwaarden en wensen. De envelop werd door de stedenbouwkundige opgesteld aan de hand van de institutionele randvoorwaarden, de marktconsultatie en input vanuit de bewonersbijeenkomst. De bevindingen werden 21 mei gepresenteerd als bouwenvelop en zijn een optelsom van stedenbouwkundige regels en randvoorwaarden. De bouwenvelop bevatte informatie over zichtlijnen, bouwhoogten en bebouwingspercentage. Daarnaast is er naast referentiebeelden ook een eigen schets gepresenteerd met de mogelijke uitkomst van het project met de randvoorwaarden uit de bouwenvelop (Presentatie 21-05-2012). Diverse leden van het projectteam schrokken van deze gedetailleerde bouwenvelop. De bouwenvelop was zeer sturend en bepaalt voor een groot deel de uitkomst van het toekomstige programma. De presentatie leverde een groot aantal vragen en opmerkingen op vanuit het projectteam. Er is duidelijk een miscommunicatie geweest over de mate van detaillering en sturing en daarmee is de externe deskundige onvoldoende geïnformeerd. De externe deskundigheid is dus niet adequaat benut.

Een positief effect van deze bouwenvelop is dat projectleden inzien dat er onvoldoende scherpte aanwezig is binnen de projectgroep over de wensen en randvoorwaarden voor het gebied. Na de presentatie van de bouwenvelop (21-05-2012) wordt daarom besloten dat er een brainstormsessie met projectleden moet plaatsvinden die de uitvraag verder inhoudelijk op scherp zet.

Hoewel in paragraaf 4.2 deskundigheid van het projectteam is benadrukt, blijkt uit de observaties dat het projectteam kundigheid tekort komt. Het kortstondig betrekken van deskundigheid blijkt niet optimaal te werken. Deze incidenten vroegen om een tussenevaluatie van de leden van het projectteam. Tijdens een brainstormsessie (29-05-2012) constateerden de projectleden in een informele evaluatie dat er vanaf de opstartfase financiële kennis met betrekking tot het project ontbreekt. Het betrekken van een planeconoom zou volgens het projectteam hier verandering in

moeten brengen. Hoewel de intentie er was in mei een planeconoom bij het project te betrekken, was eind juni - tijdens de laatst geobserveerde projectbijeenkomst (26-06-2012) - er nog geen planeconoom benaderd. Het gevaar is opnieuw dat deze planeconoom onvoldoende op de hoogte is van het project om een bruikbaar advies te geven. Paragraaf 4.5 zal hier dieper op in gaan.

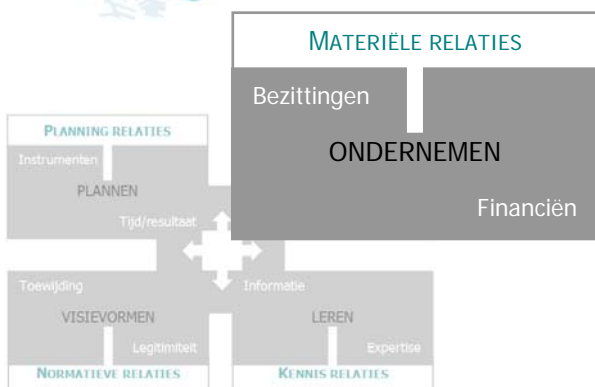
In paragraaf 3.1 is benadrukt hoe belangrijk het is om functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen samen te brengen (Franzen & De Zeeuw 2009, p.24). Een dergelijk netwerk kan toegang bieden tot informatie en kundigheid. Ronald Buitenhok, programmamanager Stadshavens, constateert dat wanneer je netwerken aan elkaar koppelt er steeds leukere en betere initiatieven ontstaan. Echter, actief netwerken staat niet op de agenda van projectteam Rijnhaven. Ook Healey (1998) benadrukt de voordelen van een netwerk als onderdeel van de vier handelingen die leiden tot een plan dat echt strategisch genoemd mag worden. Oftewel de activering en de verrijking van kennisnetwerken uit verscheidende disciplines. Het is opvallend dat het projectteam Rijnhaven minimale aandacht schenkt aan het mobiliseren van netwerken en daarmee kennis. Individueel wordt er door projectleden wel een beroep gedaan op hun netwerk, maar de communicatie en het effect op het project is daarmee minimaal.

Het projectteam zou meer gebruik kunnen maken van de kwaliteiten van belanghebbenden door bijvoorbeeld het uitvraagdocument te toetsen bij de Raad van Rijnhaven. Wanneer de Raad van Rijnhaven niet meedoet met de uitvraag, kan het projectteam op deze manier gebruik maken van hun marktkennis. Leon van Hoof (interview 2012) pleit ervoor kennisrelaties als de Raad van Rijnhaven als klankbord te gebruiken ten aanzien van het uitvraagdocument. Je wilt een opstapeling van tegenstrijdige doelen *als financiële voordelen voor de gemeente, snelle realisatie en innovatie* ontwijken.

Synthese

- De juridische status van drijvende bouwwerken is minimaal geregeld. Er is nog weinig kennis en informatie voorhanden over drijvend bouwen op de schaal van het project Rijnhaven (2,9 ha).
- Het projectteam bestaat uit diverse disciplines. In de loop van het project blijkt dat kennis over financiën onvoldoende vertegenwoordigd is. Het kortstondig betrekken van deskundigheid blijkt niet optimaal te werken en daarom is gestructureerde deskundigheid op gebied van financiën wenselijk.
- Het Project Rijnhaven zou meer gebruik kunnen maken van bestaande netwerken. Daarnaast is het belangrijk om functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen samen te brengen in de vorm van één of meerdere netwerken.

4.5 MATERIELE RELATIES



Financiën en bezittingen vormen de twee stedelijke ontwikkelingsmiddelen tijdens de strategische handeling *ondernemen* van het project. Hieronder zijn de criteria getoetst aan de hand van de casus Rijnhaven.

Financiën

De economische crisis, in combinatie met de neergang op de kantorenmarkt en de stagnatie op de woningmarkt, zorgt ervoor dat de financiering van gebiedsontwikkeling in Rotterdam fors onder druk staat (Hoogendoorn en Ploeger 2011, p.451). In Rotterdam heeft de overheid de laatste jaren veel projecten voorgefinancierd. De overheid is tot op heden vrij dominant geweest bij ruimtelijke ontwikkelingen in de stad (interview Braun 2010). In het geval van de Rijnhaven heeft de lokale overheid geen geld voorhanden. Projectbureau Stadshavens doet de voorfinanciering, maar alle investeringen moeten met het project via de markt terug verdiend worden. Kortom, het project mag van de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever de stad Rotterdam niets kosten.

Uit de observaties van de projectbijeenkomsten bleek dat er weinig tot geen aandacht wordt besteed aan de financiën. Al in de beginfase van het project is besloten dat de gemaakte kosten door de gemeente terugverdiend moeten worden uit het drijvend programma. De gemeente verwacht een opbrengst vanuit de uitgifte van het 'waterperceel', dan wel een vergoeding voor gebruik gedurende de contractperiode, aldus de marktconsultatie (2012).

Gezien er gekozen is voor een aanbestedingsprocedure zijn er in de opstartfase kosten gemaakt voor onder andere de werkzaamheden van het projectteam. *"Een aanbesteding voorbereiden kost heel erg veel geld"*, aldus Riek Bakker (interview 2012), *ambassadeur aanbestedingen*. Riek Bakker (interview 2012) geeft aan dat op het ogenblik veel aanbestedingen mislukken, omdat er onduidelijkheid is of er een marktpartij zich gaat melden. Erik Braun (interview 2012) vermoedt dat marktpartijen zich gaan melden, maar het is alleen de vraag wat er dan precies komt. Er is wel markt, maar zelfs in goede economische tijden is het lastig om ontwikkelingen voor elkaar te krijgen. (interview Erik Braun 2012). Daarnaast wil de opdrachtgever in de selectiefase een partij selecteren waar vertrouwen, kennis en kunde heerst. Op voorhand weet de opdrachtgever alleen niet met wat voor plan en/of ontwerp een marktpartij komt. Kortom hoge investeringskosten en daarnaast veel onzekerheid over de uitkomst van het programma.

Een vraag die tijdens projectbijeenkomsten in juni komt bovendrijven bij het team is; *"Hoe moet er slim om worden gegaan met de exploitatie?"*. Zijn er (alternatieve) financieringsbronnen die aangewend kunnen worden om het project van de grond te krijgen? Dit is lastig. Het project kan

bijvoorbeeld geen gebruik maken van giften of particuliere investeringen, want een private partij wordt verantwoordelijk voor de investering.

Bij het projectteam ontstaat tevens het besef dat er veel onduidelijkheid is over het investeringsbudget van het project. Het gemis van een planeconoom binnen het projectteam wordt nogmaals duidelijk, zoals ook aangegeven in paragraaf 4.4. Er is op voorhand onvoldoende kennis gegenereerd over de financiële facetten van het project. Zo geeft het projectteam aan dat een haalbaarheidstudie in de eerste maanden van het project wenselijk was geweest. Kengetallen hadden moeten worden nagekeken. Later in het proces wordt bepaald dat de kennis, omtrent de te vragen investering vanuit de markt, toch nodig is om als gemeente een goede opdrachtgever te zijn en een goede uitvraag te plaatsen. De oplossing wordt gezocht in de vorm van een planeconoom die een indicatie van investeringen en opbrengsten moet gaan geven. Er wordt dus deskundigheid aangetrokken om mankementen op gebied van financiën te herstellen en de haalbaarheid van het project te vergroten.

Synthese

- Financiering van het project moet uit de markt worden gehaald. De gemeente Rotterdam heeft geen geld hiervoor. Het projectbureau doet de voorinvesteringen om het project op gang te brengen.
- De casus laat zien dat materiële- en planning- kennis relaties interverniëren met elkaar. Er blijkt tijdens het proces onvoldoende kennis aanwezig te zijn over de financiën. Zoals eerder aangegeven is er nog weinig informatie over buitendijks drijvend bouwen en de financiële consequenties voor grondeigenaar en ontwikkelaar. Een logische stap voor de projectgroep zou zijn om kennis te verzamelen voordat er grote beslissingen genomen worden. Echter, door de tijdsdruk (planningrelaties) om een icoon te realiseren (normatieve relaties) is het projectteam genoodzaakt om haast te maken en worden de financiën (materiële relaties) een ondergeschoven kindje.

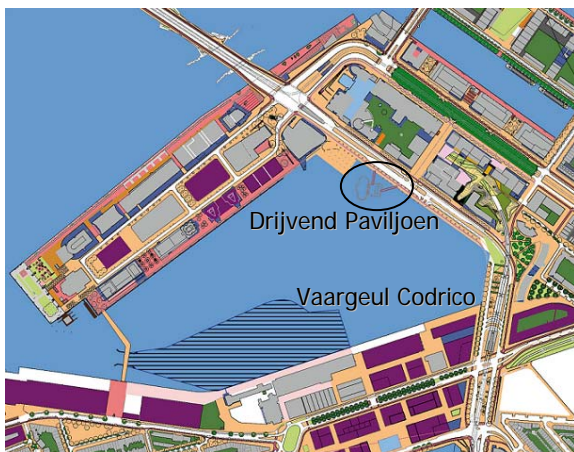
Bezittingen

In de Structuurvisie wordt de Rijn- Maashaven beschreven als een gebied waar op en rond het water een nieuw, grootstedelijk woon-, werk- en leisure-milieu ontstaat. Naar verwachting krijgt de Rijnhaven de uitstraling van een arena doordat rondom het grote waterbekken dichte bebouwing verrijst, genaamd de 'Show City'. Het water wordt gezien als decor van allerhande evenementen en tijdelijke drijvende voorzieningen (Structuurvisie 2011, p.17).

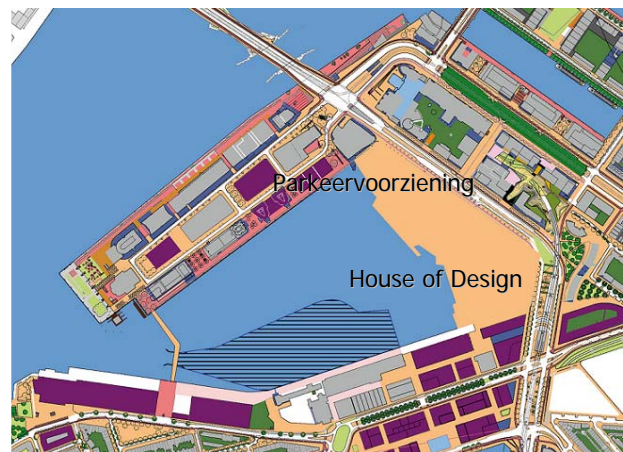
De huidige situatie is afgebeeld in figuur 4.6. Er dient rekening gehouden worden met de vaargeul van Codrico en het drijvend Paviljoen. Het drijvend Paviljoen heeft sinds 2010 een tijdelijke vergunning van vijf jaar. Daarnaast moet volgens het projectplan Rijnhaven rekening gehouden worden met:

- geluidscontouren van Codrico die in ongewijzigde vorm wonen in de Rijnhaven erg lastig maakt;
- vaarrechten met Zeeschepen van Codrico voor een deel van de haven.

Het project dient tevens rekening te houden met bestaande ontwikkelrechten (tot eind 2012) van een ontwikkelcombinatie op een deel van de haven en zijn er afspraken met ontwikkelaars op Kop van Zuid voor realiseren van minimaal 700 parkeerplaatsen in de buurt van de Wilhelminapier. Deze vermeende ontwikkelingen hebben effect op de configuratie van het project, zie figuur 4.6 en 4.7 (Projectplan 2011, p.6).



Figuur 4.6 Huidige situatie Rijnhaven
Projectteam 2012



Figuur 4.7 Toekomstige plannen Rijnhaven
Projectteam 2012

De Rijnhaven is in bezit van de gemeente en er kan dus via privaatrechtelijke middelen gestuurd worden op ontwikkelingen in het gebied. De plannen in de Rijnhaven begonnen met het realiseren van drijvend bouwen in de Rijnhaven op een waterkavel van ongeveer 2,9 hectare. Voordat begonnen werd met het project Rijnhaven lagen er al een heleboel initiatieven (zie paragraaf 4.6). Deze energie wilde het projectteam niet frustreren, maar een kans geven. Diverse marktpartijen hebben bij het projectteam aangegeven dat ze snel een tijdelijk drijvend programma kunnen realiseren in de Rijnhaven. Al snel blijkt de planning voor het definitieve programma bijna onhaalbaar. De beloftes van de private partijen die zeggen een tijdelijk drijvend initiatief in de zomer van 2012 kunnen realiseren klinken de projectleden alleraardigst in de oren. Het lijkt een ultieme kans om te kunnen voldoen aan de wensen van de wethouder. Daarnaast genereren gerealiseerde tijdelijke initiatieven directe positieve aandacht voor Stadshavens en indirect voor het toekomstige definitieve drijvend programma. Het projectteam besluit dat er naast de kavel van 2,9 hectare ruimte moet komen voor tijdelijke initiatieven in de Rijnhaven. Later is er mede door projectleider Fons Meijer tijdens projectbijeenkomsten van het projectteam de indruk gewekt dat de tijdelijke initiatieven in de zomer van 2012 al in de Rijnhaven konden liggen. Gezien de huidige situatie is dit een utopie. Kader 2 geeft een nadere toelichting over de tijdelijke initiatieven.

Kader 2: Tijdelijke initiatieven

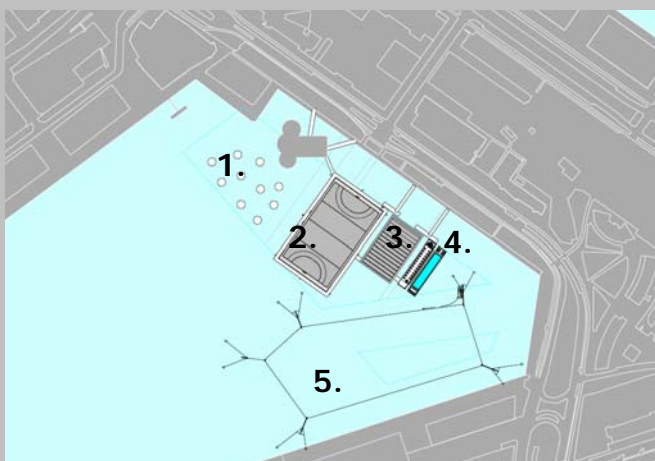
De tijdelijke initiatieven komen op een andere locatie te liggen dan het definitieve drijvend bouwen, zie figuur 4.8 en figuur 4.9. Met het toelaten en faciliteren van de tijdelijke initiatieven hoopt het projectteam aandacht te genereren voor drijvend bouwen in de Rijnhaven. Daarnaast wil het projectteam op deze manier laten zien dat initiatieven vanuit de markt niet alleen gehonoreerd worden, maar ook gefaciliteerd.



Figuur 4.8 locatie tijdelijke initiatieven
Projectteam 2012

Procedure tijdelijke initiatieven

- Februari
gemeente levert indieningdocument aan initiatiefnemers
- Maart
aanleveren indieningdocument door initiatiefnemers
- mei
ranking initiatieven door gemeente
- juni
aanleveren businesscase door winnende initiatiefnemers



Figuur 4.9 Voorlopige configuratie tijdelijke initiatieven Rijnhaven
Projectteam Rijnhaven

1. Dobberende bomen
2. Hockeyveld
3. Kas
4. Zwembad
5. Wakeboardbaan

Uit de observaties bleek dat er tevens een risico verbonden zit aan de uitbreiding van het project tot een businesscase. Tijdens de bijeenkomsten verschuift de focus regelmatig tussen de verschillende projecten in de scope Rijnhaven. In de maanden maart en april ligt het zwaartepunt bij de *tijdelijke initiatieven* en komt het *definitieve drijvend bouwen* regelmatig in geding.

Tijdens een bijeenkomst (2-04-2012) constateren de projectleden in een informele tussenevaluatie dat de werkdruk van de *tijdelijke initiatieven* bestuurlijk onvoldoende is ingeschat. De projectleden constateren dat het mogelijk maken van de *tijdelijke initiatieven* meer tijd en energie kost dan ze hadden verwacht. Daarnaast bleek de planning ook te ambitieus. Lang werd er gedacht dat de *tijdelijke initiatieven* deze zomer (2012) realiteit zouden zijn. Echter, na de gunning bleek dat de initiatiefnemers zelf nog meer tijd nodig hebben en dat de realisatie van de *tijdelijke initiatieven* pas in 2013 verwacht kan worden.

Zie vervolg kader 2: Tijdelijke initiatieven.

Vervolg kader 2: Tijdelijke initiatieven

Met deze tegenslagen laat het projectteam zich niet uit het veld slaan. Integendeel, want er wordt een vergunningverantwoordelijke aangesteld om het juridisch proces soepel te laten verlopen. Dit komt voort uit de ervaringen van het drijvend Paviljoen, zie bijlage 13.

Op 25 juni 2010 is in de Rijnhaven het duurzame en flexibele Drijvend Paviljoen geopend. Het Drijvend Paviljoen diende als pilotproject voor drijvend bouwen in Rotterdam. Doel van het Drijvend Paviljoen was een drijvend bouwwerk te realiseren en hiermee een barrière te doorbreken. Het Drijvend Paviljoen diende als testcase, maar over de functie van het gebouw heeft niemand nagedacht, aldus Hans Baggerman (interview 2012), exploitant Drijvend Paviljoen. Twee zaken vallen hierbij op. Eén, het Drijvend Paviljoen diende als pilotproject voor drijvend bouwen en nu wordt om dezelfde reden opnieuw een drijvend programma geïnitieerd in de Rijnhaven. Ten tweede was het doel bij het Drijvend Paviljoen enkel en alleen een drijvend object realiseren. Hetzelfde lijkt te geschieden bij de waterkavel van 2,9 ha, waar het doel een drijvend programma is en niet een specifieke functie.

Achteraf is het proces van het Drijvend Paviljoen geëvalueerd. Hans Baggerman (interview 2012), geeft aan dat er geen technische en functionele evaluatie is gedaan. *“Het is zonde om kennis, ervaring en installaties van het Drijvend Paviljoen niet te gebruiken voor bijvoorbeeld de tijdelijke initiatieven. Ik vind dat niet van deze tijd. De tijd waar we inzitten met de crisis die vraagt om een netwerk waarbinnen wordt samengewerkt”*, aldus Hans Baggerman (interview 2012).

Hans Baggerman doelt hiermee op het contact tussen het Drijvend Paviljoen en de gemeente Rotterdam wat betreft de tijdelijke initiatieven. Het Drijvend Paviljoen heeft een steiger en de tijdelijk initiatiefnemers zijn geadviseerd door de gemeente om hier op aan te sluiten. Hans Baggerman is door de tijdelijke initiatiefnemers benaderd en geeft aan de ideeën fantastisch te vinden. Hij wil overal aan mee werken mits zijn commerciële activiteiten niet doorkruist worden. Hans Baggerman heeft in het voorjaar 2012 een horecaverunning aangevraagd voor het Drijvend Paviljoen, deze vergunning kan gaan interveniëren met de beoogde commerciële horeca functies behorende bij de tijdelijke initiatieven. Hans Baggerman (interview 2012) geeft aan dat de tijdelijke initiatieven kunnen aanhaken op de basisinfrastructuur, maar commercie gaat volgens hem voor.

De eerder genoemde evaluatie van het proces Drijvend Paviljoen beschrijft het volgende belangrijke aspect:

“De juridische aspecten hebben, zoals verwacht, voor wat barrières gezorgd. Er is namelijk geen toetsingskader voor drijvende gebouwen, de discussie of het roerend of onroerend goed betreft is nog aan de gang en het bestemmingsplan biedt in principe geen ruimte om te bouwen op het water. De gemeente (afdeling vergunningen) beoordeelde het paviljoen niet als een bouwwerk in de zin van de woningwet en was niet bereid om het geheel te toetsen. Het bestemmingsplan is tijdelijk aangepast, de koepelconstructie heeft een bouwvergunning en het drijflichaam heeft een technisch certificaat (van een derde). De juridische barrières zijn daarmee voor dit pilotproject op creatieve wijze opgelost, maar het zijn tijdelijke oplossingen” (Leren van het drijvend Paviljoen 2012).

Zie vervolg kader 2: Tijdelijke initiatieven.

Vervolg kader 2: Tijdelijke initiatieven

De ervaringen van het Drijvend Paviljoen staan niet op zichzelf. De bestaande Nederlandse wetgeving sluit onvoldoende aan op de nieuwe bouwvorm, drijvend bouwen. Het aanstellen van een vergunningsverantwoordelijke voor de tijdelijke initiatieven in de Rijnhaven is van groot belang voor het proces. De vergunningsverantwoordelijke heeft in het geval van de tijdelijke initiatieven alleen een faciliterende rol. De initiatiefnemers dragen zelf de verantwoordelijkheid en het risico.

De evaluatie van het Drijvend Paviljoen beschrijft ook een advies voor toekomstige drijvende objecten:

“Een aanpak zou zijn dat dit project een pilotstatus krijgt, zodat ook vergunningverlening en dergelijke op die wijze kan worden opgepakt. Een belangrijke opgave voor de gemeente is daarom om beslissingen te nemen hoe dit soort objecten worden benaderd en hoe de vergunningszaken geregeld moeten worden” (Leren van het drijvend Paviljoen 2012, p. 2).

Uit gesprekken tussen projectleden en vergunningszaken bleek dat deze stap nog niet gemaakt is. Vergunningszaken geeft aan alleen een toetsende rol te hebben en geen faciliterende rol, aldus Huseyin Kayala (*verantwoordelijke vergunningszaken tijdelijke initiatieven*). Deze houding sluit niet aan bij het advies van de evaluatie van het drijvend paviljoen.

Er is een cultuuromslag nodig binnen de lokale overheid om ontwikkelingen mogelijk te maken, aldus Van der Zande (2011, p.427). Wanneer vergunningszaken bij de gemeente Rotterdam niet bereid is deze cultuuromslag te maken zorgt dit voor onnodige vertraging binnen het juridische proces. Het projectteam voorziet in dit probleem en bespreekt tijdens een bijeenkomst (7-02-2012) de eventuele optie om bestuurlijke druk te hanteren om een cultuuromslag binnen het ambtelijk apparaat te realiseren. Daarmee wordt het advies van het Drijvend Paviljoen en de opmerking van Van der Zande (2011) in praktijk gebracht.

Medio juni 2012 is er nog veel onduidelijkheid over de toekomst van de tijdelijke initiatieven. Geen van de ingediende businesscases is sluitend. Daarom besluit het projectteam uitstel te verlenen tot 1 oktober 2012 voor het indienen van een definitieve businesscases.

Hans Baggerman (interview 2012) heeft inzicht gehad in de businesscases van de tijdelijke initiatieven en gelooft niet dat een dergelijk experiment in 5 jaar rendabel kan zijn. Er zijn maar weinig private partijen die geld stoppen in prestigieuze projecten. De tijdelijke initiatieven lijken dan ook niet haalbaar, aldus Hans Baggerman (interview 2012).

De gemeente heeft echter besloten de tijdelijke initiatieven meer tijd te geven om hun businesscases sluitend te maken. Alleen initiatieven die een reële en sluitende businesscase kunnen overleggen, komen in aanmerking om daadwerkelijk een tijdelijke voorziening in de Rijnhaven te realiseren. Met de initiatieven die doorgaan worden afspraken gemaakt over het moment waarop en de voorwaarden waaronder de gemeente en initiatiefnemers een overeenkomst sluiten over het gebruik van het water. Wanneer geen enkele initiatiefnemer kan voldoen aan bovenstaande eisen gaat het projectteam de plannen voor tijdelijke initiatieven heroverwegen. Kortom het is nog maar de vraag of er in 2013 drijvende initiatieven in de Rijnhaven aanwezig zullen zijn.

Uit de wekelijkse observaties van het projectteam Rijnhaven kan opgemerkt worden dat de projectleden buiten de gebaande paden denken. De projectleden gaan dynamisch te werk. Een direct effect is de scope-uitbreiding Project Rijnhaven met daarin drijvend bouwen, tijdelijke initiatieven en het verondiepen, zie figuur 4.10.



Figuur 4.10. Scope uitbreiding
Eigen ontwerp 2012

De diepgang van havenbekken Rijnhaven is niet meer nodig nu de havenbekken haar functie als industriële haven verloren heeft. Daarnaast is de laad- en losfunctie van de huidige kade ook niet meer nodig. Verondiepen, ophogen van de bodem met slip, draagt volgens het projectteam bij aan verbetering van de ecologische kwaliteit van water en oevers en dus ook van de drijvende stad. Verondiepen leidt tevens tot een verdienmodel voor de gemeente. In de huidige markt wordt betaald om zich te ontdoen van grond en bagger. Het ontvangen en toepassen van verondiepen bespaart op eigen kosten en levert geld op bij acceptatie van grond en bagger van derden (Verondiepen 2012, p.1). In april is er voor dit proces een projectplan opgesteld met daarbij een eigen projectleider. Wat begon als Project Rijnhaven, wordt langzaam een complete businesscase Rijnhaven.

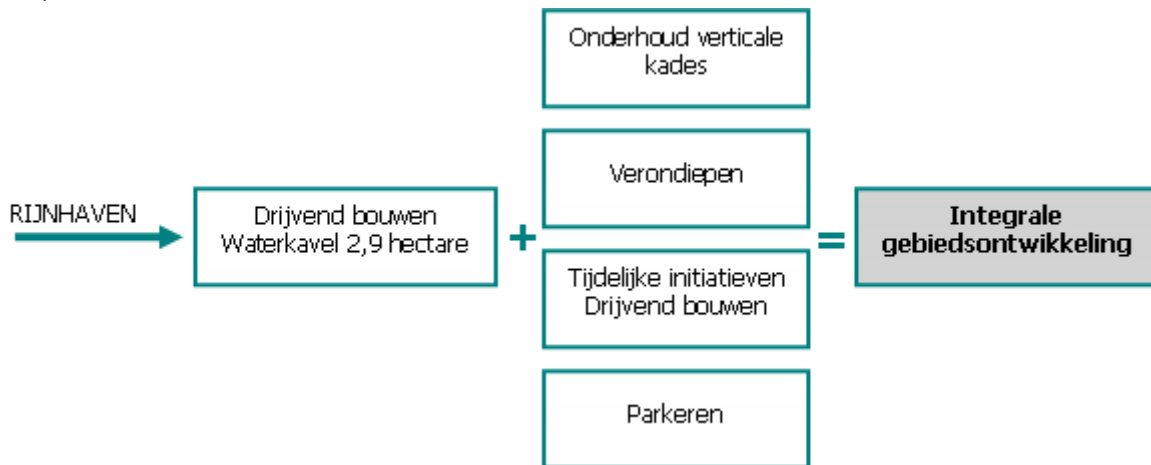
De scope-uitbreiding met het verondiepen brengt echter zowel negatieve als positieve effecten met zich mee. Een concreet negatief effect is de benodigde investeringen die gedaan moeten worden met een toch al minimaal beschikbaar budget van Stadshavens. Een positief effect is opnieuw financieel van aard, want met de uitbreiding van de scope met verondiepen kunnen hogere inkomsten worden gegenereerd. Echter, door gebrek aan ervaring en daarmee ook gebrek aan kennis, bestaan daar nog veel onzekerheden over. De kennisintensivering op gebied van duurzaamheid is tevens een positieve factor. In die zin helpt de scope-uitbreiding emergent bij het realiseren van de duurzame ambities van de gemeente Rotterdam.

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat het belangrijk is voor de legitimiteit van een project om een duidelijk doel voor ogen te hebben. Met een scope-uitbreiding wordt het doel breder. De procedure wijzigt waardoor de planning eventueel kan uitlopen. Het projectteam moet zich dus opnieuw afvragen wat het doel is van deze scope-uitbreiding en in het bijzonder het doel van het verondiepen in de Rijnhaven. Hoewel verduurzaming als belangrijk argument genoemd wordt, is duidelijk dat de extra inkomsten die gegenereerd kunnen worden misschien wel een belangrijker argument voor het verondiepen is dan de verduurzaming in de Rijnhaven.

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat de afstemming tussen de opdrachtgever en de projectgroep wat betreft doelstellingen en ambities belangrijk is (Van Hoof (interview 2012) en Feddes e.a. (2006)). De scope-uitbreiding met verondiepen is een initiatief van één van de projectleden. Hierdoor ontstaat er dus een duidelijke verandering in verantwoordelijkheden. Niet de opdrachtgever initieert de scope-uitbreiding, maar het projectteam. Niet de opdrachtgever bepaalt het doel, maar het projectteam. Het is dan ook de projectleider die deze doelstelling heeft voorgelegd aan de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever en niet andersom. Het belangrijkste doel van het projectteam is om inkomsten te genereren uit het Verondiepen om deze vervolgens te kunnen investeren in het Project Rijnhaven.

Naar aanleiding van een brainstormsessie (29-05-2012) wordt besloten dat het projectteam de wethouder gaat adviseren om het gebruik van de havenbekken nog verder te optimaliseren. Een gesprek met wethouder Hamit Karakus op 6 juni 2012 levert het volgende besluit op: *“De scope van de aanbesteding wordt uitgebreid met het verondiepen en vergroenen van de Rijnhaven en met een*

mogelijke oplossing voor de parkeerproblematiek in een al daarvoor bestemd deel van de Rijnhaven”, aldus notitie Rijnhaven voor DO Stadshavens. Oftewel een integrale gebiedsontwikkeling (zie figuur 4.11).



Figuur 4.11. Integrale gebiedsontwikkeling
Eigen ontwerp 2012

Er is een nieuw bestuurlijk besluit nodig nu het project veranderd is in een totale gebiedsexploitatie zoals hierboven beschreven. In een conceptnotitie aan het Directeurenoverleg werd de scope-uitbreiding voorgelegd. Tijdens een recente projectbijeenkomst (11-06-2011) werd duidelijk dat het project Drijvend Bouwen inhoudelijk - naar wens van het projectteam - veranderd naar een integrale gebiedsontwikkeling.

Lang bleef onduidelijk welke samenwerkingsvorm geambieerd werd en wat dit voor financiële gevolgen met zich meebracht. In juni is besloten dat de contractvorm *Design-Build-Finance-Maintain-Operate* (DBFMO). DBFMO is een geïntegreerde contractvorm, waarbij diverse onderdelen van een bouwproject: Design, Build, Finance, Maintain en Operate integraal worden overgedragen van de publieke opdrachtgever aan een consortium van private partijen (opdrachtnemer). Het private consortium krijgt, binnen duidelijke randvoorwaarden, de vrijheid het de door de overheid gewenste wensbeeld het beste gerealiseerd kan worden. Hierdoor ontstaat ruimte voor slimmere en betere oplossingen. De overheid bepaalt wat wordt aanbesteed aan private partijen en wat de gewenste kwaliteit van de output moet zijn (DBFM(O) voortgangsrapportage 20120, p.4).

Met deze beslissing wordt meteen duidelijk dat de overheid een stap terug doet en alleen randvoorwaarden oplegt. Hoewel de projectgroep vanaf het begin van het project zoekende is naar de rol die ze moeten aannemen, wordt het met DBFMO nog belangrijker om de positie van de lokale overheid binnen deze gebiedsontwikkeling helder te hebben. Hoogendoorn en Ploeger (2011), *beleidsadviseurs werkzaam bij het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam*, geven in een recent artikel aan dat de gemeente de teugels nog maar moeizaam laat vieren binnen de geïnstitutionaliseerde werkverbanden van de organisatie (Hoogendoorn en Ploeger 2011, p.450-454). Tijdens de observaties is de worsteling tussen sturen en faciliteren merkbaar, maar er wordt door het projectteam hard gewerkt naar een meer faciliterende rol. Franzen en De Zeeuw (2009, p.30) stellen dat overheden de neiging hebben met een overmaat aan ambities, eisen en wensen de 'uitvraag' compleet dicht te metselen. Hoewel dit hoort bij de politieke rationaliteit en het waarnemen van integrale publieke verantwoordelijkheid is dit niet bevorderlijk voor het eindproduct.

Het advies van het projectteam om het project uit te breiden tot een volledige gebiedsexploitatie van de Rijnhaven is dus overgenomen door B&W. Echter, bij de besluitvorming over de uitbreiding van het project is er uitgebreid een discussie gevoerd over de verdienmodellen van het project. In de eerdere

conceptnotitie aan het Directeurenoverleg werden drie verdienmodellen genoemd. De benutting van het verdienmodel is een belangrijk beslispunt voor het projectteam. De volgende modellen zijn voorgelegd:

1. Gemeente neemt de volledige verondieping/vergroening in eigen handen.
2. Verondiepen in tweeën splitsen, oftewel gemeente en ontwikkelaar.
Opbrengsten eerste deel verondieping naar gemeente, tweede deel verondiepen en vergroenen in businesscase ontwikkelaar.
3. Volledige verondieping en vergroening in businesscase ontwikkelaar.

Het projectteam adviseert de wethouder om te kiezen voor optie twee, waarbij het verdienmodel van toepassing is voor de gemeente en ontwikkelaar. In het begin van deze paragraaf is aangegeven dat er bij het voorbereiden van een aanbesteding hoge projectkosten gemaakt worden door het projectteam. Om er zeker van te zijn dat deze investeringen terug worden verdiend, adviseert het projectteam om via verondiepen opbrengsten te genereren voor het project. Wethouder Hamit Karakus kiest echter, ondanks het advies van het projectteam, voor optie drie. Tijdens een projectbijeenkomst (25-06-2012) geeft de projectleider aan dat de beweegredenen van de keuze van de wethouder onduidelijk zijn.

Tijdens de projectbijeenkomst van 25 juni wordt besloten dat het projectteam het projectplan opnieuw gaat bespreken met ambtelijk opdrachtgever Hans Beekman. Met deze aanpak wil het projectteam ambtelijke ondersteuning genereren om nogmaals een dialoog aan te gaan met wethouder Hamit Karakus. Het projectteam ziet het namelijk als een burgerlijke / ambtelijke plicht om de wethouder erop te wijzen dat optie twee een verstandiger keuze is. Waarbij het projectteam, naar eigen zeggen, de verantwoordelijkheid neemt en vervolgens de keuze neerlegt bij de politieke opdrachtgever.

Synthese

- De Rijnhaven is in bezit van de gemeente, dus middels privaatrechtelijke middelen kan gestuurd worden op ontwikkelingen in het gebied.
- Gerealiseerde tijdelijke initiatieven genereren directe positieve aandacht voor Stadshavens en indirect voor het toekomstige definitieve drijvend programma. Daarnaast lijkt het een kans om in zekere zin te voldoen aan de wensen van de wethouder.
- De focus van het project verschuift regelmatig naar de tijdelijke initiatieven, waardoor het proces van het definitieve drijvend programma regelmatig in geding komt.
- Er is een cultuuromslag nodig naar een faciliterende houding binnen de lokale overheid om ontwikkelingen mogelijk te maken. Wanneer ambtenaren bij de gemeente Rotterdam niet bereid zijn deze cultuuromslag te maken zorgt dit voor onnodige vertraging binnen het proces.
- Tijdens de observaties is de worsteling binnen het projectteam tussen sturen en faciliteren merkbaar, maar er wordt door het projectteam hard gewerkt om een meer faciliterende rol aan te nemen.
- Het projectteam probeert ambities zoals drijvend bouwen en duurzaamheid te realiseren door optimaal gebruik te maken van haar bezittingen, bijvoorbeeld met verondiepen.
- Opnieuw is de rol van de wethouder bepalend voor het proces, aangezien de wethouder tegen het advies van het projectteam naast zich neerlegt en kiest voor een ander model.

D E E L 5

Conclusie en afsluiting

5.1 CONCLUSIE

Op basis van het theoretisch toetsingskader en het empirisch onderzoek wordt in dit deel een conclusie gevormd. De beantwoording van de hoofdvraag staat hierbij centraal:

Wat is de rol van de overheid op lokaal niveau bij de transformatie van Stadshavens en hoe wordt het proces georganiseerd, gepland en gestuurd in de richting van haar ruimtelijke en economische ambities?

De context van een opgave is bepalend voor het proces. In dit geval maakt het project Rijnhaven onderdeel uit van Stadshavens Rotterdam. Het project omvat een enorm transformatieprogramma opgesteld door de lokale overheid in samenwerking met private partijen. Verantwoordelijk voor de herontwikkeling van Stadshavens Rotterdam is het Havenbedrijf Rotterdam en de gemeente Rotterdam. Afhankelijk van de opgave binnen Stadshavens is er een verantwoordelijke aangesteld. De gemeente Rotterdam is initiatiefnemer en verantwoordelijk voor het project Drijvend bouwen in de Rijnhaven.

Strategieën achter stedelijke ontwikkelingsprojecten zoals de transformatie van Stadshavens hebben een hoge mate van pluriformiteit en bestaan uit een reeks van beslissingen en acties van actoren. Door middel van het gehanteerde Plan-strategie model is in dit onderzoek inzicht verkregen in de kritische factoren van een complex ruimtelijk ontwikkelingsproces. De casus geeft inzicht in de strategische beslissingen, invloeden van actoren en het proces van project Rijnhaven. Op basis van het empirisch onderzoek zijn hieronder de kritische factoren van het proces Drijvend Bouwen Rijnhaven beschreven.

Voor Stadshavens is door gemeente Rotterdam in samenwerking met publieke en private partijen een 'frame' ontwikkeld, ook wel de visie "Creating on the edge" genoemd. Deze visie en de Structuurvisie Stadshavens, waar drijvend bouwen in de Rijnhaven onderdeel van uit maakt, dragen bij aan de legitimiteit van het project. Een ambitieus project zoals buitendijks drijvend bouwen in de Rijnhaven is opmerkelijk te noemen in de economisch zware tijd waarin Nederland en ook de gemeente Rotterdam zich verkeren. Echter, de wethouder *Haven, Verkeer en regionale Economie* en de wethouder *Wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie* pleiten voor de potentiële nieuwe sector (buitendijks drijvend bouwen) in Rotterdam.

Om de ambities voor de Rijnhaven te kunnen realiseren wordt zowel inzet van de overheid als de markt gevraagd. De Rijnhaven is in eigendom van de gemeente. Bij gebrek aan financiële middelen stuurt de gemeente met het creëren van ruimte door het wijzigen van het bestemmingsplan op een duurzame innovatieve drijvende ontwikkeling in de Rijnhaven door de markt. Door een aanbesteding wordt gestuurd op een ontwikkeling binnen nu en enkele jaren.

De gemeente heeft dus private partijen nodig die het kapitaal hebben om dergelijke investeringen in de Rijnhaven te doen. Echter, vanwege de economische crisis ondervinden marktpartijen de negatieve gevolgen en verliezen capaciteit om te ontwikkelen en te investeren. Het model laat zien dat de wethouders hun macht gebruiken en wat het effect is. Ondanks dat de materiële relatie *financiën* onder druk staat, oefenen de wethouders druk uit om hun ambities voor de Rijnhaven zo spoedig mogelijk te realiseren. Er ontstaat dus een spanningsveld tussen ondernemen en plannen.

Er is een nog een spanningsveld te benoemen binnen dit proces. De genoemde tijdsdruk komt voort vanuit een politieke druk, aangezien de wethouder, als bestuurlijk opdrachtgever, vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 resultaat wil zien. Dit is vanuit de doelstellingen van de wethouder wel begrijpelijk, aangezien deze elke vier jaar opnieuw benoemd wordt, maar een visie voor dergelijke projecten gaan over de langere termijn, van 10 tot soms wel 30 jaar. De rol van tijd/resultaat is in dit project zeer belangrijk en heeft invloed op de andere stedelijke ontwikkelingsmiddelen. De politieke en ideologische wens van de wethouders en de *legitimititeit* en *financiën* van het project vormen daarmee een spanningsveld. Vanuit de politiek krijgt planning en resultaat op korte termijn voorrang.

Planners moeten bij het opstellen van een plan zich verdiepen in de uiteenlopende belangen in een plangebied. Actoren kunnen het planningproces en het resultaat zowel negatief als positief beïnvloeden. Gezien de strakke tijdspanning van het project Rijnhaven is het zeer onwenselijk dat burgers en/of private partijen bezwaar gaan maken tegen het project. Bij het plannen van een project is een focus alleen op instrumenten daarom onvoldoende. Belanghebbenden en kennisnetwerken zijn ook belangrijk bij het opstellen van plannen. Bij het betrekken van burgers en/of private partijen is het belangrijkste de wederzijdse verwachtingen van het proces helder te hebben.

Verder kan uit dit onderzoek worden afgeleid dat het vormen van netwerken belangrijk is. Binnen netwerken, waar kennis wordt uitgewisseld, zijn de samenwerkingsverbanden met private partijen en andere stakeholders nog belangrijker.

Het project maakt, ondanks gebrek aan kennis en ervaring met drijvend bouwen, minimaal gebruik van dergelijke netwerken. Aangezien er nog weinig kennis is over buitendijks drijvend bouwen is het project door de wethouders als *try-out project* aangewezen. Op deze manier kan expertise en informatie over buitendijks drijvend bouwen in Rotterdam groeien. Deze kennis kan bijdragen aan de concurrentiepositie van Stadshavens Rotterdam en gemeente Rotterdam ten opzichte van andere grote havensteden. Tevens ontbreekt er expertise ten aanzien van financiën binnen het projectteam. Daarnaast blijkt uit de casus dat vanwege de politieke druk onvoldoende tijd wordt genomen voor de handeling *leren* om weloverwogen beslissingen binnen het proces te kunnen nemen. Opnieuw ontstaat er dus een spanningsveld, ditmaal tussen de planning relatie *tijd/resultaat* en de kennis relaties *informatie* en *expertise*.

Zowel uit de theorie als uit het empirische deel van dit onderzoek blijkt, dat het hebben van een duidelijk onderbouwd gelijkgesteld doel uiterst belangrijk is voor de legitimiteit van een project. Het scherpstellen van het doel begint al bij de framing van Stadshavens. Uit de observaties blijkt dat het doel kan veranderen vanaf de opzetfase tot de afrondingsfase. Daarnaast ontstaan er verschillen tussen de ambities van bestuurlijke en/of ambtelijke opdrachtgevers en projectleden. Om onrealistische verwachtingen te voorkomen moet er over de verschillen die ontstaan in ambities en doelen tijdens het proces duidelijk gecommuniceerd worden.

De verwachte complexiteit heeft binnen het proces van het project Rijnhaven daadwerkelijk plaatsgevonden, waardoor het Plan-strategie model optimaal getoetst kon worden. Het gehanteerde Plan-strategie model is bedoeld om complexe planningsituaties te verhelderden. Het model toont de hoge mate van complexiteit van een strategisch proces, mede door het ontstaan van spanningsvelden. Op basis van het empirisch onderzoek zijn de volgende algemene conclusies getrokken:

- Waterfrontgebieden in havensteden zijn bij uitstek gebieden waarin ruimtelijke, politieke en economische krachten samenkomen en waar gebiedsontwikkeling aan verandering onderhevig is.
- De gemeente Rotterdam is nog zoekende naar een faciliterende vorm van coördinatie van belangen en ambities van actoren binnen deze complexe herstructureringsopgave. De beperkte sturingsmiddelen bij een aanbesteding en de oude sturende werkstijl verplicht ambtenaren om constant de mate van regie te analyseren en bij te stellen.
- De lokale overheid kan sturen door alert en proactief te handelen bij besluitvorming en te zorgen voor een rijk institutioneel kapitaal. Daarnaast is het belangrijk om een netwerk te activeren zodat er gebruik wordt gemaakt van bestaande kennis. Bestuurlijke en ambtelijke steun is essentieel, maar dan moet wel de legitimiteit van het project gewaarborgd blijven.
- Het creëren, aansluiten bij en onderhouden van netwerken door de lokale overheid draagt bij aan het strategische proces. Kortom, het activeren en verrijken van kennisnetwerken uit verschillende disciplines zorgt ervoor dat er sneller gereageerd kan worden op veranderlijke omstandigheden zodat er meer flexibele oplossingen ontwikkeld kunnen worden.
- Beslissingen en acties binnen een proces weerspiegelen het mobiliseren van stedelijke ontwikkelingsmiddelen die volgens het Plan-strategie model op te delen zijn in vier relaties. Kritische factoren daarbij vormen de spanningsvelden binnen een relatie en tussen relaties. Hoewel het Plan-strategie model cyclisch, iteratief en niet lineair is blijkt uit het empirisch onderzoek dat er verbindingen binnen het model ontstaan. De verbindingen die tijdens een proces ontstaan door verschillende belangen, ambities en beslissingen en acties maken een strategisch proces complex en zorgen voor spanningsvelden.
- De gemeente heeft geen financiële middelen om de transformatie van de Rijnhaven te realiseren. Er is daarom gekozen voor een faciliterende rol waarbij het projectteam haar teugels laat vieren en alleen randvoorwaarden en wensen opstelt. Het product wordt ontworpen en gerealiseerd door private partijen. Echter, bestuurlijke eisen omtrent proces, de tijd en de betrokkenheid van actoren compliceren het proces voor het projectteam.

5.2 PAS BIJ HET BEREIKEN VAN DE HAVEN TELT MEN DE SLAVEN

Het project Rijnhaven is een half jaar geobserveerd. De observaties zijn via het Plan-strategie model in voorgaande paragrafen verwerkt. Het project Rijnhaven bevindt zich momenteel in een fase waar zal blijken of de macht van de wethouders gestuurd kan worden door het projectteam naar een wenselijke strategie. De recente ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het projectteam opnieuw een intern projectplan moet schrijven met een bijbehorend tijdschema. Het werk van afgelopen maanden is niet verloren gegaan. Sterker nog, het heeft geleid tot een integrale gebiedsontwikkeling Rijnhaven. Deze analyse geeft inzicht in het kritische pad wat het Project Rijnhaven heeft doorlopen. De inzichten over instrumenten, publiek- private samenwerking, financiële onzekerheid, verantwoordelijkheden, planning en legitimiteit kunnen als handvaten dienen voor de volgende fase van het project.

Tot slot zou het interessant zijn om het tweede deel van het project te analyseren om te zien of het kritische pad verandert en of de ambities voor de havenbekken Rijnhaven haalbaar zijn. Om in de termen van Mintzberg te eindigen: *“het is de vraag of het Project Rijnhaven een weloverwogen strategie (deliberate strategie) of ongerealiseerde strategie wordt?”*.

D E E L 6. Bijlage

1. Bronvermelding
2. Lijst met verkennende gesprekken
3. Lijst interviews
4. Observaties
5. Interview topics
6. Patroon van de strategie van Stadshaven Rotterdam project (2002-2008)
7. Drijvend bouwen
8. Voorlopige planning op hoofdlijnen projecten Rijnhaven
9. Organogram gemeente Rotterdam
10. Overzicht actoren rond Rijnhaven
11. Belangrijke stappen binnen het Project Rijnhaven
12. Institutionele kaders
13. Drijvend Paviljoen
14. Best practice
15. Drie overheidsniveaus die de maritieme sector te stimuleren

1. *Bronvermelding*

Boeken:

- Boeije, H., H. 't Hart & J. Hox (2009), *Onderzoeksmethoden*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, p.53
- Bouterse, P.J., T. Kamps & R.J. van der Meulen (2008), *Inleiding ruimtelijke ordening en wonen*, 10^e druk, Kluwer, p. 110
- Bryman, A. (2008), *Social research methods*, Oxford university press, p. 410
- Daamen, T. (2010), *Strategie as Force: Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The case of Rotterdam CityPorts*, Amsterdam, IO Press, pp. 8, 35, 36, 73, 108, 151, 175, 21-214, 219-222, 267-277.
- Desfor, G., J. Laidley, Q. Stevens & D. Schubert (2011), *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*, New York: Routledge, pp. 3, 308,
- Fainstein, S. (1994), *The city builders: Property, Politics, & planning in Londen and New York*, Cambridge, Blackwell Publishers, pp. 190-230
- Feddes, F., D. Sijmons & M. Hajer (2006), *Een plan dat werkt: Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, Rotterdam Nai Uitgevers, pp. 154-156
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society*, Cambridge (UK): Polity Press, pp. 15, 258
- Hein, C. (2011), *Port Cities: Dynamic landscapes and global networks*, Taylor & Francis Ltd, pp. 55-56, 60.
- Hoyle, B.S (1996), *City, coastal zones, and regional change: international perspectives on planning and management* / ed. By Brain Hoyle, Chichester: wiley, pp. 1, 2
- Jacobs, J. (2007), *Political Economy of Port Competition: Instituional analyses of Rotterdam, Southers California and Dubai*, Nijmegen: Academic Press Europe, pp.91, 92, 183
- Koning de, H. & w. Sproncken (2001), *Contractering bij bouwprojecten, Over het contracteringsproces, organisatie- en contractmodellen en aanbestedingen*, Berenschot Osborne B.V./Elsevier bedrijfsinformatie BV, pp.95-96,
- Meyer, V.J. (1997), *De stad en de haven: stedenbouw als culturele opgave in Londen, Barcelona, New York en Rotterdam: veranderende relaties tussen stedelijke openbare ruimte en grootschalige infrastructuur*, Delft University of Technology, pp 15-19, 21-24, 92, 93, 292, 295, 376, 356.
- Mintzberg, H. (1994), *Opkomst en ondergang van strategische planning*, Schoonhoven, Academic Service, *Economie en Bedrijfskunde*, pp. 38, 39, 424.
- Nillesen, A. & J. Slingenberg (2011), *Waterwonen in Nederland*, Rotterdam Nai Uitgevers, pp. 53, 112
- Pater de, B (2009), *West-Europa: Hoofdlijnen van geografie en ruimtelijke planning*, Departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht, Van Gorcum, pp.126
- Teisman, G., A. van Buuren & L. Gerrits (2009), *Managing complex governance systems: Dynamics, Self-organization and coevolution in public Investments*, London: Routledge, pp.23, 25, 71.
- Vallega, A. (1996) *City, coastal zones, and regional change: international perspectives on planning and management* / ed. By Brain Hoyle, pp.295

Artikel:

- Daamen, T. (2005), *Stadshavens Rotterdam tussen inhoud en proces*, Magazine Real Estate, gebiedsontwikkeling wetenschap, pp. 28, 45-49
- Daamen, T (2006), *Managing areas of Transition, An approach to complex re-Development questions in the area between the European City and its Main Seaport*, Planning Research Conference, April 2006, The Barlett School of Planning, University college Londen, pp. 2-6

- Daamen, T & M.A van Gils (2006), Development Challenges in the Evolving Port-City Interface, Defining Complex Development Problems in the European Main Seaport-City Interface: Rotterdam and Hamburg, International Association of Cities and Ports, pp.2
- Drift (2010), Drijvend ontwikkelen: unieke kans, Dutch Research institute for Transitions (Drift), Erasmus Universiteit Rotterdam, pp. 11, 19
- Dinteren van, J. & H. Kloosterman (2005), Tussen Stad en Haven, Herstructurering stadshavens Rotterdam, Property NL magazine Nr.5, pp.71
- Franzen, A.J. & WCTF de Zeeuw (2009). De engel uit graniet. Delft: Technische Universiteit Delft. (TUD), pp. 19, 24, 26, 30
- Hall, van. P. & J. Wouter (2011), Why are maritime ports (still) urban, and why should policy makers care? Maritime Policy & Management, pp.7
- Harvey, D. (1989), From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism, Geografiska Annaler 71B, p. 4-5
- Hajer, M. Huitzing, H. (2012), De energieke stad, Bestuurskunde (1), Tilburg: Vereniging voor Bestuurskunde, pp. 41-46
- Healey, P. (1998) Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, Environment and Planning A 1998, volume 30, pp. 1533-1541
- Healey, P. (2007), 2007), Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times. London Routledge, pp.30,31
- Healey, P. (2009), In Search of the 'Strategic' in Spatial Strategy Making. Planning Theory & Practice, Vol.10, No.4, Londen Routledge, pp. 440-453
- Idenburg, P.J. (1993), Four styles of strategy development. Artikel in: Long Range Planning Vol. 26, Nr.6. Pergamon Press Ltd., pp.132-137
- Irving, A. (1993), The Modern/Postmodern Divide and Urban Planning, The University of Toronto Quarterly, vol. 62, no. 4, pp.480
- Jager, J. 2010, Drijvend bouwen op losse schroeven?, tijdschrift Water wonen & ruimte, jaargang 3, nr.2, Elba Media, pp.31
- Krugman, P. (1998), What's new about the new economic geography?, Oxford review of economic policy, vol. 14, no 2. p.14
- Norcliffe, G, K. Bassett & T. Hoare (1996), The emergence of postmodernism on the urban waterfront, Geographical perspectives on changing relationships, Journal of Transport Geography Vol. 4. No. 2., Great Britain: Elsevier Science Ltd, pp. 125-126
- Pastors, A. (2002), De gemeente als regisseur: de regisseur als metafoor, IME Nijmegen, PP. 9-10
- Pierre, J. (2005) Comparative urban governance: uncovering complex causalities, Urban Affairs Review 2005; 40; 446, pp. 448

Interne bron:

- Binnenstadsplan (2005), Binnenstadsplan Rotterdam 2008-2020: Visie op de toekomst, gemeente Rotterdam, pp. 20
- Gebiedsvisie Noord (2010), Wijk Feijenoord, Kop van Zuid-Entrepot, Katendrecht, Noordereiland, Kop van Zuid, Deelgemeente Feijenoord Rotterdam, p.6, 10
- G.P Rijnhaven (2009), Gebiedsplan Rijnhaven-Maashaven: Showcase van de Rotterdamse Stadshavens, gemeente Rotterdam & Havenbedrijf Rotterdam N.V, pp.11,23
- Leren van het Drijvend Paviljoen, evaluatie Drijvend Paviljoen (2012), Nurullah Gerdan, Gemeente Rotterdam, pp. 1-3
- Marktconsultatie Drijvend Bouwen Rijnhaven (2012), projectteam Rijnhaven, pp. 1-15
- Projectteam (2012), beeldmateriaal

Projectplan (2011), Projectplan: Rijnhaven uitvraag Drijvend Bouwen, Projectgroep, Gemeente Rotterdam, pp.6, 7

Stadsvisie (2007), Stadsvisie Rotterdam: Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030, gemeente Rotterdam, pp.111

SHR-1600ha (2008), Stadshavens Rotterdam 1600ha: Creating on the edge, Stadshavens Rotterdam, pp.14

Structuurvisie (2011), Stadshavens Rotterdam: Structuurvisie, Programmabureau Stadshavens Rotterdam, pp. 17, 32, 59

Verkenning Drijvend bouwen in buitendijks Rotterdam (2011), Gemeente Rotterdam & Havenbedrijf Rotterdam N.V, pp. 7-13

Verondiepen Rijnhaven (2012), Offerte Verondiepen Rijnhaven, Ingenieursbureau Gemeente Rotterdam, pp.1

Verslag bewonersavond (2012), Verslag bewonersavond maart 2012, Projectteam Rijnhaven, pp. 1-3

Uitkomsten Marktconsultatie Drijvend Bouwen Rijnhaven (2012), projectteam Rijnhaven, pp. 1-11

Waterplan (2007), Waterplan Rotterdam: werken aan water voor een aantrekkelijke stad, gemeente Rotterdam, pp.91

Internet:

Artcyclopedia (2012), online index musea en archief afbeeldingen, schilderij: Muchacha en la ventana, van Salvador Dali (1925), geciteerd 13-07-2012, Beschikbaar op: www.artcyclopedia.com/feature-2005-03-Dali-Figure.html

Port of Rotterdam (2012), Geschiedenis Havenontwikkeling, geciteerd op 8-03-2012 en 7-06-2012, Beschikbaar op: www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/haven-algemeen/Documents/Geschiedenis/index.html en www.portofrotterdam.com/nl/Havenbedrijf/ons-bedrijf/Pages/default.aspx

Haven van de toekomst online (2012), Geschiedenis, geciteerd 9-03-2012, Beschikbaar op: www.havenvandetoekomst.nl/nl/geschiedenis.html

Encyclo (2012), Online encyclopedie, geciteerd 5-03, Beschikbaar op: www.encyclo.nl

Youtube (2009), Online forum, Interview Hans Beekman geplaatst 2009, Beschikbaar: www.youtube.com/watch?v=_JSOUM0mTzc

Youtube (2010), Online forum, Interview J. Rotmans geplaatst 2010, Beschikbaar: www.youtube.com/watch?v=_FMU50Ke7ak&feature=related

Floating structures online (2012), geciteerd 7-03-2012, Beschikbaar op: www.floatingstructures.com

Drijvend Paviljoen online (2012), geciteerd 8-03-2012, Beschikbaar op: www.drijvendpaviljoen.nl

Vecturestudy (2012), Online management informatie, geciteerd 25-04-2012, Beschikbaar op: www.vectorstudy.com/management_gurus/igor_ansoff.htm

Easy strategy (2012), Online strategie informatie, geciteerd 25-04-2012, Beschikbaar op: www.easy-strategy.com/igor-ansoff.html

Informil (2012), Online kenniscentrum InfoMil, Ministerie van Infrastructuur en milieu, geciteerd op 7-03-2012, Beschikbaar op: www.infomil.nl

Kondratieff-golf (2012), Online afbeelding van de Kondratieff-golf, geciteerd 22-05-2012, Beschikbaar op: www.iex.nl/Column/39705/Economische-voorspelbaarheid.aspx

Bewonersorganisatie Katendrecht (KBO) online (2012), Online informatie over de stichting, geciteerd 6-06-212, Beschikbaar op: www.katendrechtsebewonersorganisatie.wordpress.com

Bureau van statistiek online (2012), 40 aandachtswijken, Rotterdam, gegevens uit 2011, geciteerd

6-06-2012, Beschikbaar op: www.statline.cbs.nl/StatWeb/publication/
Rotterdam (2012), Online Rotterdam World port World city, geciteerd 28-02-2012,
Beschikbaar op: www.rotterdam.nl
Maasvlakte2 online (2012), Online Port of Rotterdam, geciteerd op 28-02-2012,
Beschikbaar op: www.maasvlakte2.com
Wetboek online (2012), Online Nederlands Burgerlijk Wetboek, artikel 3.3 lid 1, 8:1 , geciteerd
5-03 2012, Beschikbaar op: www.wetboek-online.nl
Wikimedia Commons, online (2012), Luchtfoto van Rotterdam / Erasmusbrug / Kop van Zuid (2005),
geciteerd op 10-07-2012, Beschikbaar op: [www.nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Rotterdam_
Erasmusbrug_Kop_van_Zuid_20050928_40201.JPG](http://www.nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Rotterdam_Erasmusbrug_Kop_van_Zuid_20050928_40201.JPG)

Overige:

Doucet, B. & J. van Weesep (2011), Waterfronts als flagships in Rotterdam en Glasgow, Rooilijn nr. 2, Universiteit Amsterdam, pp. 99, 100-103
Hatzmann, N. & J. Slingenberg (2008), Hamburg Hafencity: hoog en droog bouwen in buitendijks gebied, Building business, uitgave mei 2008, pp.66-71
Hoogendoorn, J. & R. Ploeger (2011), Gebiedsontwikkeling: van marionettenspel naar straattheater, Rooilijn nr.6, Universiteit Amsterdam, PP. 448-454
Joolingen van, P., R. Kersten & A. Franzen (2009), Gebiedsontwikkeling en de Kredietcrisis, Een recessie met structurele consequenties, Den Haag, TU-Delft, PP. 6-15
Koekoek, M. (2010), Connecting Modular Floating Structures: A General Survey and Structural Design of a Modular Floating Pavilion, Gemeente Rotterdam & Universiteit Delft, pp. 2-9
Nelen, B. (2010), De kantorenmarkt uit evenwicht: Onderzoek naar de manier waarop gemeente omgaan met de leegstand van kantooruimte vanuit de context van governance, Universiteit Utrecht, p. 13
NTA 8111 (2011), Nederlandse Technische Afspraak (NTA) voor drijvende bouwwerken, Commissie: Drijvend Bouwen / ir. J.W.F. Backer Mohrmann, pp.6
Oplegnotitie Rijnhaven (2011), Rijnhaven herontdekt: oplegnotitie, Erasmus Universiteit Rotterdam (C. Euser, J. Monster & W. Verbree), pp. 9
Pelt. M. (2011), Verslag MKBA-Symposium, Tussen methodiek en politiek, Gemeente Almere, Ministerie van infrastructuur en Milieu, pp.20
Samenvatting Structuurvisie (2011), Samenvatting Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Ministerie Infrastructuur en Milieu, pp. 9
Schuwer, D (2007), Wonen op het water: succes- en faalfactoren, Een onderzoek naar 5 case studies met waterwoningen, Wageningen Universiteit, Maatschappijwetenschappen, pp.67-68
Slingenberg, J (2008), SEV- advies, Inzake waterwonen, Rotterdam, SEV, pp.55,
Vulperhorst, L. (2011), Gebiedsontwikkeling na de overkreditering, Rooilijn nr.6, Universiteit Amsterdam, pp. 413-414
Zande van der, B., (2011), Citaat uit discussie professionals: Met de Boeken open op tafel, auteur: M. Koudstaal, Rooilijn nr. 6, Universiteit Amsterdam, pp. 427
Zeeuw de, F. (2011), Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie, Rooilijn nr. 6, Universiteit Amsterdam, p.405-411

2. *Lijst met verkennende gesprekken*

Datum 2012	Naam	Functie
14-02	Antoinette Ypma	Stadsontwikkeling/Ruimtelijke Ordening gemeente Rotterdam
23-02	Corrie Wieles	Stadsontwikkeling/Ruimtelijke Ordening gemeente Rotterdam
24-02	Tom Daamen	Programmamanager & docent TU Delft
28-02	Hans Barendrecht	Jurist gemeente Rotterdam
1-03	Nurullah Gerdan	Masterstudent, thesis geschreven Paviljoen Rijnhaven
20-03	Arenso Bakker	(oud) Adviseur havenontwikkeling Stadshavens Rotterdam
* *	Laura Melissen	Aanbestedingen Ingenieursbureau Rotterdam (projectlid)
* *	Walter de Vries	Stadsontwikkeling Gemeente Rotterdam (projectlid)

3. *Lijst interviews*

Rotterdam

	Datum	Naam	Functie
Nr. 2012			
1	13-03	Fons meijer	Projectleider projectteam Rijnhaven
2	27-03	Walter de Vries	Initiatiefnemer drijvend bouwen Rijnhaven
		Maarten Nijpels	Initiatiefnemer drijvend bouwen Rijnhaven / tijdelijk projectmanager projectteam Rijnhaven
3	26-04		
4	20-04	Sander Geenen	Projectteam Rijnhaven / Vertegenwoordiger Stakeholders
5	10-04	Hans Beekman	Directeur Stadshavens (tot 1 mei)
6	1-05	Melvin Hage	Projectmanager Katendrecht
7	8-05	Ronald Buitenhek	Directeur Stadshavens vanaf 1 mei
		Jeannette Baljeu	Wethouder haven, verkeer, vervoer en regionale economie Rotterdam
8	1-06		

Extern Deskundige

	Datum	Naam	Functie
Nr. 2012			
9	28-03	Dr. Erik Braun	Stedelijk econoom aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
10	17-04	Joost van Hoorn	INBO Adviseur gebiedsontwikkeling
11	19-04	Jochem Bus	BODG Planoloog
12	24-04	Rini Biemans	Vennoot bureau Creatief Beheer in Rotterdam
		Leon van Hoof	Stadsregio Rotterdam / P2 projectmanagement
13	26-04		Senior proces- en projectmanager
14	16-05	Prof. Riek Bakker	landschapsarchitect en stedenbouwkundige

Stakeholders

	Datum	Naam	Functie
Nr. 2012			
15	19-04	Ben van wevering	Bewonersorganisatie Katendrecht
16	3-04	Ignacio Willems	Deelgemeente Feijenoord
17	9-04	Hans Baggerman	Drijvend Paviljoen
18	1-04	Mark Rabbie	Directeur Conceptontwikkeling Vesteda
19	4-04	Christiaan Cooman	Gebiedsontwikkelaar Proper stok
20	5-06	Jeroen Steens	Havenbedrijf

4. Observaties

- Ten behoeven van dit onderzoek zijn alle standaard projectbijeenkomsten geobserveerd. Deze vonden iedere maandagochtend plaats en zijn van december 2011 t/m juni 2012 geobserveerd.
- Gemeenteraad vergadering
2 januari 2012
- Overleg Deelgemeente Feijenoord bewonersbijeenkomst
15 februari
- Bewonersbijeenkomst
12 maart 2012
- Brainstormsessie met projectleden
24 april 2012
- Stakeholder overleg
16 mei 2012
- Overleg tijdelijke initiatieven
23 mei 2012
- Brainstormsessie met projectleden
29 mei 2012
- Overleg Deelgemeente Feijenoord
28 juni 2012

5. *Interview topics*

Per geïnterviewde is gekeken welke vragen relevant zijn.

Iedere geïnterviewde werd gericht gevraagd naar zijn of haar expertise. De insteek van ieder interview was een gesprek waarbij alle topics beantwoord moesten worden. Tijdens een interview werd er intensief doorgevraagd. Onderstaand vindt u de gebruikte basis van ieder interview.

Introductie interviewer

Schets doel interview

Praktische informatie (opname ja/nee)

- **Vragen**

Kunt u iets vertellen over uw functie en dagelijkse werkzaamheden?

Wat is uw relatie met het project en/of projectteam?

Wat zou voor u de optimale vorm van samenwerking zijn met de lokale overheid bij een project als deze?

- **Topics**

Persoonlijk profiel geïnterviewde

Context (bedrijfsinformatie)

Relatie overheid (vervalt indien geïnterviewde onderdeel overheid is)

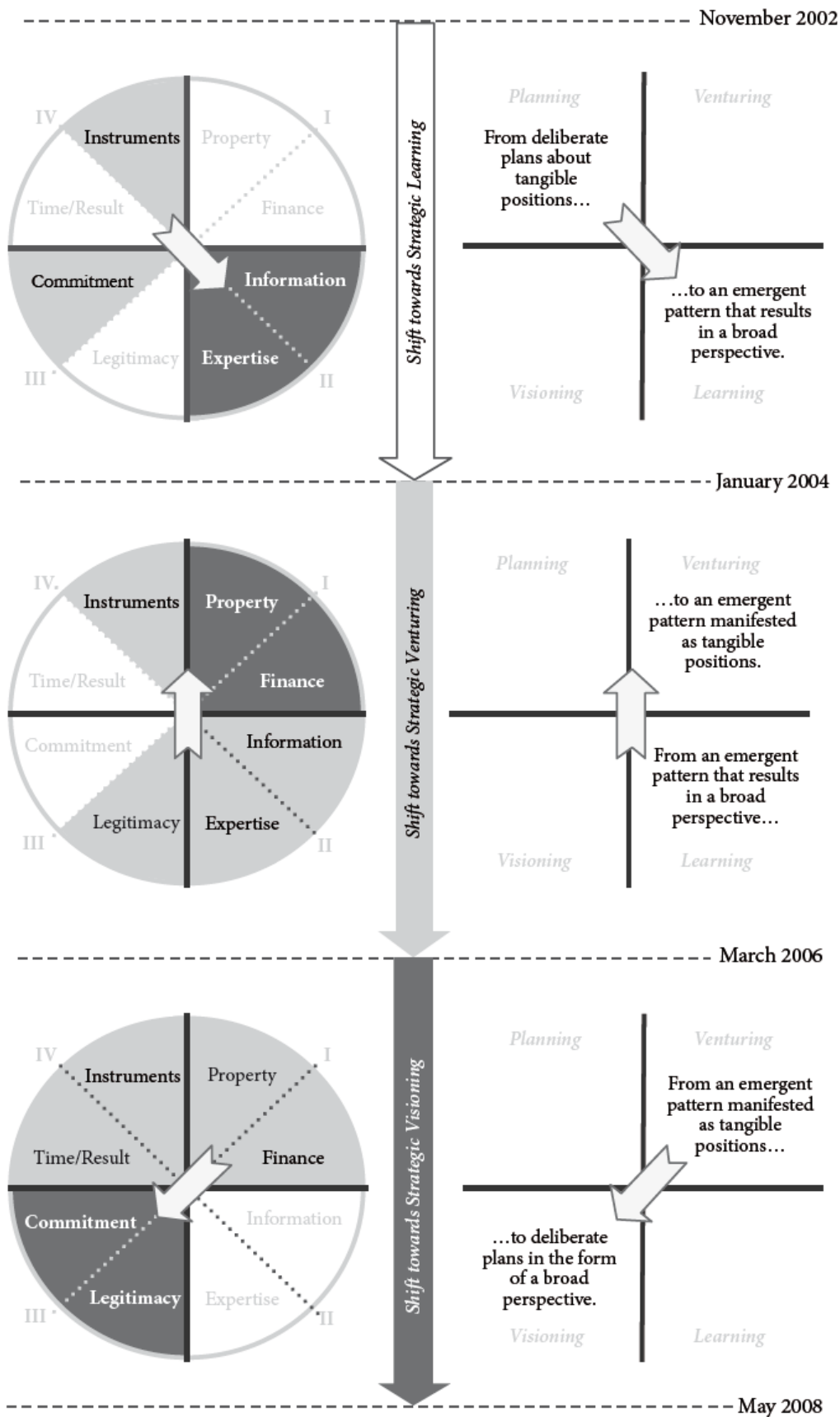
Relatie project (betrokkenheid / samenwerking project)

Transformatie Stadshavens

Conflict publiek – privaat

Strategie

6. *Patroon van de strategie van Stadshaven Rotterdam project (2002-2008)*



7. *Drijvend bouwen*

Het concept van drijvende objecten waar mensen in wonen is niet nieuw. Drijvend bouwen wordt al vele jaren in mindere ontwikkelde delta's gebruikt om gemeenschappen te beschermen tegen wisselende waterstanden en aardbevingen. In Cambodja, Vietnam, Thailand, Indonesië en China zijn sinds duizenden jaren al drijvende gemeenschappen (Koekoek 2010, p.2-9).



Floating village cambodja, eigen materiaal

Ongeveer vanaf de 17e eeuw begon men ook in Europa te wonen op water, maar dan wel in een boot. Aan het einde van de 19e eeuw konden de houten schepen als vrachtschip niet meer concurreren met de nieuwe stalen schepen. De ongebruikte houten schepen werden vanaf toen gebruikt als woonboot zoals we deze nu in vele getalen zien in steden als Amsterdam en Utrecht. De laatste decennia zien we ook steeds meer drijvende huizen in Nederland. Anders dan een woonboot, ziet een drijvende woning er uit als een 'normaal' huis gebouwd op een drijvende ondergrond (Koekoek 2010, p.2-9). De drijvende woningen zoals wij die kennen komen oorspronkelijk uit Noord-Amerika. Rond 1980 introduceerde International Marine Floatation Systems Inc. (IMFS) een nieuwe technologie waarbij de kade werd gezien als waardevol onroerend goed. De eerste gelegaliseerde drijvende gemeenschap was, mede door deze ontwikkeling, in het jaar 1985 in Vancouver in Canada een feit (Floatingstructures, 2012).



Canada's eerste gelegaliseerd drijvende gemeenschap
www.floatingstructures.com

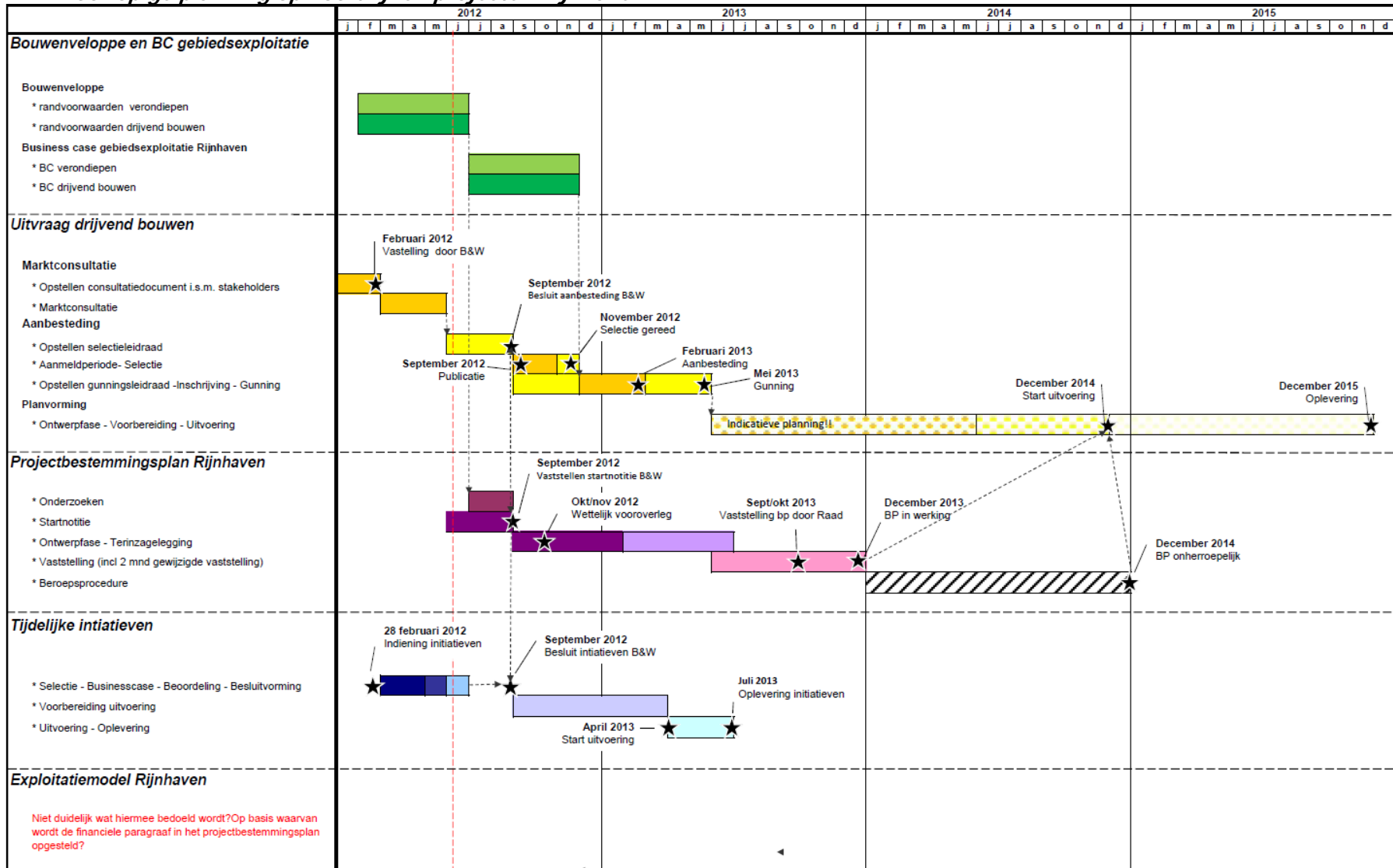
In Nederland waren de eerste plannen voor drijvende woningen er al in 1988, echter tussen 1993 en 1997 werden pas de eerste drijvende recreatie woningen opgeleverd op het resort Marina Oolderhuske. Het resort Marina Oolderhuske is gelegen op een schiereiland in de Zuidplas bij gemeente Roermond in Limburg. In 1999 werden de eerste drijvende woningen voor permanent verblijf opgeleverd, gebouwd volgens de IMF methode uit Canada (Schuwer, 2007, pp. 67-68).

Mobiliteit en veiligheid waren de belangrijkste redenen waarom mensen in het verleden op het water gingen wonen. In Nederland is er al enige tijd een tekort aan woningbouwlocaties in het dichtbevolkte

westen en midden van het land. Daarnaast is in die deltagebieden een toenemende behoefte aan ruimte voor waterberging. Door dubbel ruimtegebruik, zoals bij een combinatie van wonen en waterberging, kan het ruimtelijke probleem opgelost worden en ontstaan er aantrekkelijke woonmilieus (Singelenberg, 2008). Koekoek (2010, p.2-9) biedt een verzameling aan motivaties waarom drijvend bouwen in trek is. Hij noemt de klimaatverandering, het eerder genoemde tekort aan woningbouwlocaties, drijvende objecten hebben een grote mate van mobiliteit, gebruik van natuurlijke hulpbronnen onder zeeniveau en exploitatie van nieuwe vormen van energie. Daarnaast moeten persoonlijke redenen van bewoners zoals ruimtelijke vrijheid en het uitzicht niet vergeten worden (Koekoek 2010, p. 2-9). Met deze verzameling aan motivaties in het achterhoofd worden nationale en lokalen overheden steeds enthousiaster en geïnteresseerder in drijvend bouwen.

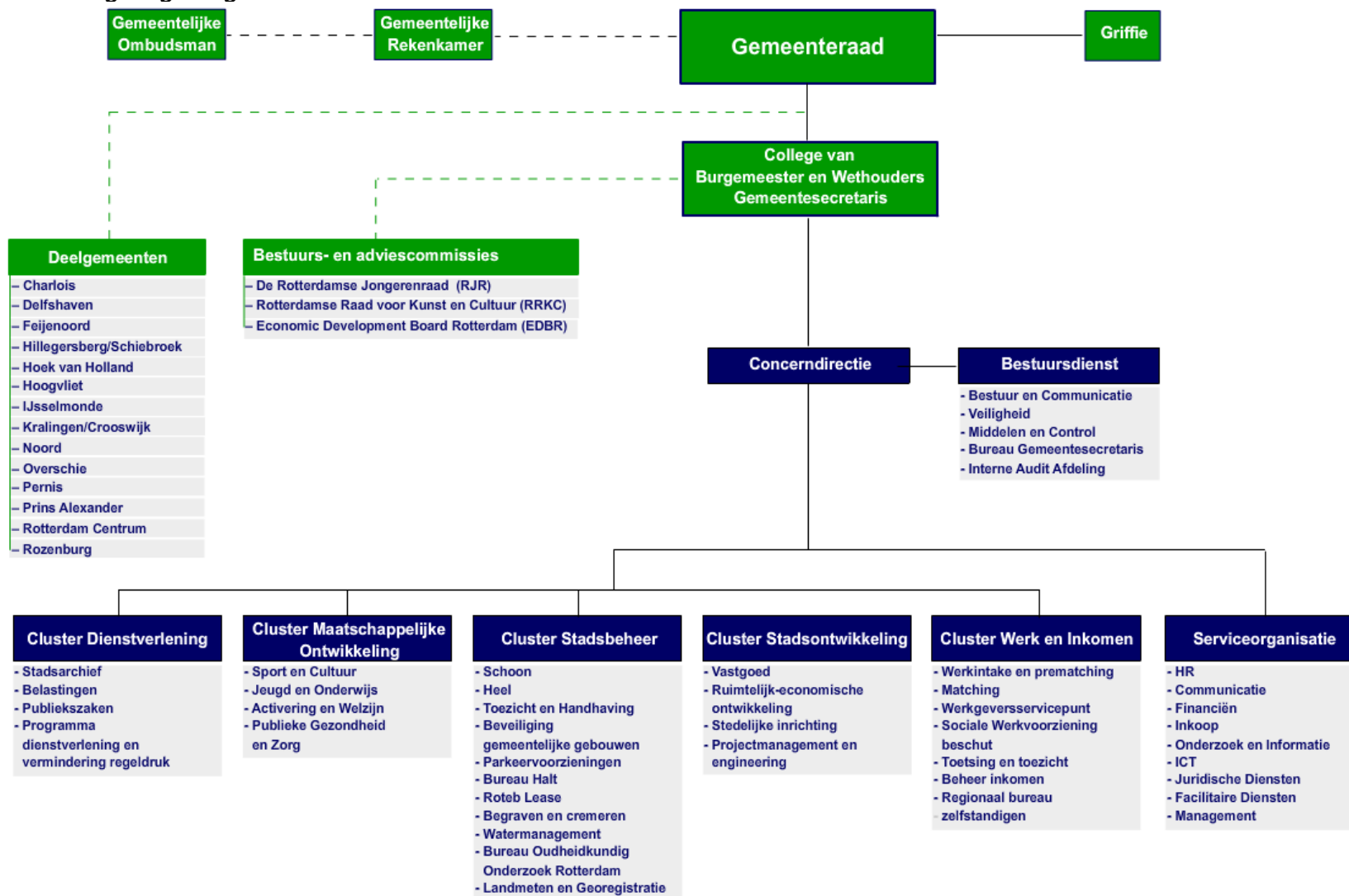
Tot op heden hebben we alleen gesproken over drijvende woningen, maar drijvend bouwen kan ook een andere functie hebben. Voorbeelden hiervan zijn het voorlichtingscentrum IJburg te Amsterdam, het brandweerstation in Deventer en het drijvend paviljoen in de Rijnhaven.

8. Voorlopige planning op hoofdlijnen projecten Rijnhaven



Bron: Projectteam Rijnhaven 2012

9. *Organogram gemeente Rotterdam*



Bron: Intranet gemeente Rotterdam 2012

10. *Overzicht actoren rond Rijnhaven*



Bron: Projectteam Rijnhaven 2012

11. Belangrijke stappen binnen het Project Rijnhaven

Drijvend bouwen Rijnhaven
Tijdelijke initiatieven
Verondiepen

Datum	Actie	Actor
okt-11	Start projectteam Rijnhaven	Ambtelijk opdrachtgever
nov-11	/	
dec-11	Opdracht start project Rijnhaven	B&W
	De optie voor verondiepen in de Rijnhaven komt op tafel te liggen.	Projectteam
Start observaties		
jan-12	Plenaire bijeenkomst waar partijen hun tijdelijke initiatief nader toe lichten.	Tijdelijk initiatiefnemers
	Geïnteresseerde partijen hebben een brief ontvangen waarmee ze hun tijdelijke initiatief kunnen aanmelden.	
	Werkbezoek raadscommissie	Raadscommissie
feb-12	Definitief document marktconsultatie drijven bouwen.	
	Inleveren formulier tijdelijke initiatieven.	
mrt-12	Burgerbijeenkomst, informatie en raadplegen burgers en ondernemers.	Burgers & ondernemers
	B&W akkoord marktconsultatie drijvend bouwen.	B&W
	Publicatie marktconsultatie drijvend bouwen.	Private partijen
	Besluitvorming kansrijk tijdelijk initiatief door projectteam	projectteam
	Opstelling offerte verondiepen Rijnhaven	projectteam
	Besluit stuurgroep tijdelijke initiatieven	Stuurgroep
apr-12	Antwoorden marktconsultatie (12 marktpartijen hebben gereageerd)	Private partijen
	Ambtelijk opdrachtgever akkoord offerte verondiepen Rijnhaven	Ambtelijk opdrachtgever
	Zoektocht naar vervanging projectleider Fons Meijer	
	Afscheid projectleider Fons Meijer	
mei-12	Maarten Nijpls tijdelijk projectleider	
	Besluit uitstel aanbestedingsprocedure	projectteam
	Bijeenkomst met de vijf geselecteerde tijdelijke initiatieven	Tijdelijke initiatieven
	Presentatie bouwvelop door stedenbouwkundige	
	Brainstormsessie projectleden	
	Ontvangst businesscase vijf initiatieven	Tijdelijke initiatieven
jun-12	Ambtelijk opdrachtgever ondersteund scope uitbreiding	Ambtelijk opdrachtgever
	Directie overleg Stadshavens en bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) stellen voor om de exploitatie voor de hele Rijnhaven inclusief de kades voor 30 jaar in de markt gaan zetten. Oftewel ondersteund het verzoek van de projectgroep.	Directie en B&W
	Raadscommissie wordt over voortgang geïnformeerd tijdens gecombineerde raadscommissie.	Gemeenteraad
	Start opmaak nieuw Plan van Aanpak voor een gehele gebiedsexploitatie	
	Opstelling adviesrapport businesscases tijdelijke initiatieven	
	Besluit dat tijdelijke initiatieven meer tijd krijgen om hun businesscase sluitend te krijgen.	
	Einde observaties	

12. *Institutionele kaders*

Gezien het flexibele karakter van drijvend bouwen lijkt een gedetailleerd bestemmingsplan voor de Rijnhaven geen verstandige optie. Een gedetailleerd bestemmingsplan biedt optimale rechtszekerheid voor de burger, maar het conserverende karakter zorgt ervoor dat inspelen op onverwachte omstandigheden moeilijker wordt.

In een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht is het mogelijk om dubbelbestemmingen en mengbestemmingen op te nemen in het bestemmingsplan. Belangrijk hierbij is dat de onderlinge verhoudingen tussen de doeleinden worden opgenomen. De mate van detaillering in een bestemmingsplan hangt volledig af van het inzicht van de gemeenteraad c.q. gedeputeerde staten.

Het project Rijnhaven heeft een enorme tijdsdruk. De belangrijkste doelstelling in de planning is om vóór de nieuwe verkiezingen in 2014 de Raad een beslissing te laten nemen over de bestemmingsplanwijziging aangaande de waterkavel in de Rijnhaven. Gezien de tijdsdruk wil het projectteam op het moment van gunning het bestemmingsplan al zo ver mogelijk in procedure hebben.

Om dit te kunnen realiseren zal het projectteam voor de uitvraag een envelop aan eisen opgesteld moeten hebben. Deze envelop moet de volgende randvoorwaarden ten minste bevatten:

Indicatie programma: Het type programma bepaalt de benodigde onderzoeken. Om een voorbeeld te noemen, een mega bioscoop vraagt een MER onderzoek. Een MER kost veel tijd en sluit dus niet aan bij de strikte planning.

Maximale hoogte: Hierbij gaat het om het te bouwen object. Vrij zicht op de maastoren is al een vereiste.

Maximale aantal m²: Het gebied is 2,9 hectare, maar deze mag niet volledig bebouwd worden. De gemeente zal voor het gebied een bebouwingspercentage moeten vaststellen.

Voorstel voor de ontsluiting en parkeren: Deze vereiste vraagt misschien wel de meeste aandacht. (verder uitwerken)

Een bestemmingsplanprocedure zou formeel maximaal 26 weken bedragen. Echter wordt hierbij geen rekening gehouden met de interne procedures die doorlopen moeten worden binnen een gemeente. Een groot ambtelijk apparaat zoals die van Rotterdam zorgt voor een aanzienlijk langere looptijd dan de gegeven 26 weken.

Bouwbesluit

Vanaf 1918 werd de juridische status van drijvende objecten gereguleerd door de *'Wet op woonwagens en woonschepen'*. Deze wet, afgeschaft in 1999, typeerde een woonboot als een object dat drijft en waarop gewoond wordt. Vervolgens werden regels voor het bouwen en plaatsen van een mobiel huis opgenomen in de Akte van Huisvesting.

Er was geen verordening voor drijvende objecten, met uitzondering van één artikel over de vergunning voor de ligplaats. De overheid was van mening dat de lokale overheden verantwoordelijk moesten zijn voor de verordeningen omtrent drijvende objecten. Vervolgens is jurisprudentie onder de wet op woonschepen overgenomen door artikel 88 van de huisvestingswet. Deze wetgeving maakt geen onderscheid in typen, extern ontwerp en de architectuur als het gaat om drijvende objecten. Alles wat drijvend is en waarop geleefd wordt kan geclassificeerd worden als woonboot, dus ook een drijvend monument of een drijvend park. Echter bleek dat lokale overheden situaties verschillend beoordeelden (Koekoek 2010, p.2-9).

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stelden in 2009 een *handreiking* op voor ontwikkelaars, bouwers en gemeentelijke plantoetsers; *'Drijvende woningen en*

de bouwregelgeving. Dit rapport geeft aan dat drijvende objecten zowel roerend als onroerend goed kunnen zijn. Minister Cramer roept in 2009 de overheden op om vaker dubbelbestemmingen (water+wonen) vast te leggen in een bestemmingsplan. De door de Raad van State bevestigde opvatting is dat drijvende woningen, in de zin van de Woningwet, als onroerend goed gezien kunnen worden. Hierbij is het belangrijk dat de gemeente in het bestemmingsplan heeft vastgelegd dat het bouwwerk de intentie heeft en bedoeld is om blijvend ter plaatse te functioneren (Nillesen & Singelenberg 2011, p.11).

Volgens het Burgerlijk Wetboek artikel 3.3 lid 1 wordt onder 'onroerend' verstaan; *'Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken'* (Wetboek online 2012).

Echter volgens in artikel 8:1 van het Burgerlijk Wetboek worden onder schepen verstaan alle zaken, geen luchtvaartuig zijnde, die blijkens hun constructie bestemd zijn om te drijven en drijven of hebben gedreven (Wetboek online 2012).

Een drijvend object kan dus betreffende bouwregelgeving gezien worden als onroerend goed maar tegelijkertijd betreffende fiscaal recht als roerend goed. Bij roerend goed is er veel minder zekerheid over de fiscale behandeling vanwege verschillen in gemeentelijk beleid (Nillesen & Singelenberg 2011, p.11).

Crisis- en herstelwet

Op grond van de Crisis- en herstelwet (Chw), besluit van 13 juli 2010, zijn er ontwikkelingsgebieden die moeten zorgen voor meer manoeuvreerruimte voor gemeenten tussen milieuregels aan de ene kant en de gewenste gebiedsontwikkeling aan de andere kant. Stadshavens Rotterdam is één van de gebieden waar geëxperimenteerd kan worden met de regelgeving van Chw. Dit betekent dat er enerzijds financiële ondersteuning beschikbaar is en anderzijds vrije bestuurlijke en juridische ruimte (Rijksoverheid, 2012). Oftewel op basis van een deugdelijke argumentatie kan er afgeweken worden van het Bouwbesluit. Het gaat hierbij veelal om voorschriften op gebied van veiligheid, gezondheid en energiezuinigheid. Mede hierdoor kunnen procedures sneller in gang gezet worden (Infomil online, 2012). In Rotterdam is er tot op heden nog geen gebruik gemaakt van de Chw.

Gezien de tijdsdruk die er ligt op het realiseren van drijvend bouwen in de Rijnhaven lijkt het een goede optie om uit te zoeken of het op gebied van tijdwinning iets kan betekenen voor bestuurlijke en juridische procedure.

13. *Drijvend Paviljoen*

Op 25 juni 2010 is in de Rijnhaven het duurzame en flexibele Drijvend Paviljoen geopend. Het Drijvend Paviljoen dient als pilot voor drijvend bouwen en wonen in Rotterdam. Het is een expertisecentrum van de innovatieve en inspirerende aanpak van klimaat, energie en water. Deltasync/PublicDomain Architecten zijn verantwoordelijk voor het ontwerp en aannemer Dura Vermeer was verantwoordelijk voor de bouw. Naast wisselende exposities is het te huur voor bijeenkomsten en vergaderingen (interview Hans Baggerman, 2012).



Opening drijvend Paviljoen

Bron: Drijvend Paviljoen, 2012

Het drijvend Paviljoen bevindt zich organisatorisch gezien in een complexe context. Daarnaast kan het gezien worden als een proefneming dat de mogelijkheden en beperkingen van drijvend bouwen in Rotterdam in beeld heeft gebracht. Op woensdag 14 december vond er een evaluatie bijeenkomst plaats met de vraag: 'Wat leren we als gemeente Rotterdam, na het realiseren van het drijvend paviljoen?'. De actoren die direct betrokken waren geweest bij de realisering van het drijvend Paviljoen waren hierbij allemaal aanwezig.

Bij het ontwikkelen van het drijvend paviljoen bleek het krijgen van een vergunning onmogelijk. De afdeling vergunningen van de gemeente Rotterdam wilde geen vergunning afgeven omdat het geen bouwwerk op het land is. Zij verwees de aanvragers door naar Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Rijkswaterstaat wilde tevens geen vergunning afgeven omdat het drijvend paviljoen niet gekenmerkt kan worden als schip. Deze situatie is een voorbeeld waar zowel landelijke als lokale overheid experimentele ontwikkelingen tegenwerken. De attitude van het ambtelijk apparaat van de gemeente Rotterdam heeft dus ingrijpend effect op nieuwe ontwikkelingen.

14. Best practice

In oktober 2002 ging de Rotterdamse raadscommissie Economie, Haven en Milieu (EHM) met een internationale studiereis naar de havensteden van Hamburg en Londen. Het bouwen aan een relatie met Duitse en Britse collega's was het formele doel van de reis. Hierbij was het bespreken van de recente ontwikkelingen in de havensectoren en de aansluiting op de vooruitzichten van economische herontwikkeling en de bijbehorende milieukwesties belangrijk. De verworven informatie tijdens de studiereis bleken later belangrijke motieven te zijn voor het havenproject in Rotterdam (Daamen, 2010). Hans Beekman zegt in een interview het volgende over deze samenwerking: *"...Wat we vooral leren is dat de markt, de kennisinstellingen, het bedrijfsleven en ontwikkelaars dat die een belangrijke rol moeten spelen. Die zijn eigenlijk bepalend voor het succes van de hele transitie. Dat betekent dat we ze volop die ruimte moeten geven. Dus alle ruimte voor gebiedsconcessies, voor publiek private partnerships voor NV's (naamloze vennootschap) en een overheid die dat proces faciliteert. En dat faciliteren gaat dan eigenlijk vooral om de klassieke overheidstaken..."* (Youtube, 2009).

Hafencity Hamburg

Eén van de grootste buitendijkse ontwikkelingsprojecten in Europa is dat van Hafencity Hamburg. Er wordt een duurzaam programma door HafenCity GmbH, de voor het project verantwoordelijk BV van de gemeente Hamburg, gerealiseerd in een oud havengebied met wonen, kantoorlocaties, een nieuwe metrolijn, musea en een groot muziekgebouw (Hatzmann & Slingenberg 2008, p.66). Er heerst een grote druk op de beschikbare ruimte in de binnenstad van Hamburg gezien de locatie van de stad. Hamburg ligt aan de Elbembonding, in de punt van de Duitse bocht ingeklemd tussen de Elbe en de Alster (Hatzmann & Slingenberg 2008, p.66). De havenindustrie en de stad zijn sterk met elkaar verbonden en vormen de identiteit van Hamburg. Speicherstadt is het historische centrum van het havengebied met prachtige pakhuizen uit de 19^e eeuw. Het vormt de toegangspoort tot het nieuwe havengebied Hafencity dat het centrum van Hamburg in de komende decennia zal vergroten met ongeveer 40%. Hafencity dient als referentieproject omdat het project laat zien dat het goed mogelijk is om veilig en verantwoord buitendijks te bouwen.

De Nederlandse stedenbouwkundige Kees Cristiaanse heeft het Masterplan voor Hafencity ontworpen. Het totale ontwikkelde gebied beslaat straks 157 hectare. Het eerste plan, wat werd afgewezen vanwege de hoge investeringskosten, was indijken en de havenbekkens afsluiten met sluisen. Er werd besloten om het gebied stap voor stap te ontwikkelen en delen afzonderlijk tegen overstromingen te beveiligen (Hatzmann & Slingenberg 2008, p.67). Bij de ontwikkeling van HafenCity is er geprobeerd een levendig stadsdeel te krijgen met een gedifferentieerd programma en directe verbindingen met de bestaande binnenstad. Vanuit het oogpunt van duurzaamheid was voor HafenCity GmbH een compact en goed verknoopt fiets en voetgangers netwerk belangrijk. De connectie tussen de stad en de havens is voor Hamburg altijd belangrijk geweest en hoort bij het imago van de stad. Daarom is de maximale hoogte van de gebouwen in Hafencity begrensd tot 8 verdiepingen zodat de oude binnenstad vanaf het water zichtbaar blijft. Ook de zichtrelatie vanuit de stad richting het water en de haven wordt gegarandeerd door een zorgvuldige positionering van de bouwblokken en de daarbij behorende tussenruimte die de zichtlijnen openhoudt. Een uitzondering hierop zijn enkele iconische gebouwen die Hafencity zullen markeren (Nillesen & Singenberg 2011, p.53).

In het gebied dienen de bewoonde en/of ruimtes waar overnacht zou kunnen worden boven 7.50 m +NN te liggen. Beneden dit niveau zijn alleen gesloten betonnen bouwlagen gerealiseerd die wordt gebruikt voor opslag en/of parkeren. De afsluitbare openingen die zich het oude kadeniveau bevinden moeten voldoen aan strenge eisen en worden regelmatig getest. Ten opzichte van binnendijks

bouwen is er sprake van tien procent meerkosten. De voorzorgsmaatregelen tegen overstromingen in de hafenstad omvatten zowel fysieke als beheer maatregelen (Hatzmann & Slingenberg 2008, p. 67). Ook in Nederland langs de grote rivieren, zoals in Rotterdam, zijn er gebieden met overstromingsrisico (Slingenberg 2008, p.55). Echter de getijdenverschillen in Duitsland zijn groter dan in Nederland en zorgen ervoor dat het gebied kwetsbaarder is voor stormvloed en springtij. In Nederland is de kans op overstromingsrisico vanwege stormvloed op zee door de stormvloedkeringen tot nagenoeg nihil gereduceerd (Hatzmann & Slingenberg 2008, p. 69).

London Docklands

Margaret Thatcher, premier van 1979 tot 1990, was voorstander van Urban Development Corporations waar het bedrijfsleven gezag uitoefenden. Volgens de Conservatieve premier moesten stedelijke overheden zich beperken tot het wegnemen van belemmeringen die verhinderden dat de markt ging investeren in een stad. Het Thatcherisme verschilt in inhoud van planvorming, methode en besluitvorming van voorgaande periode. Kenmerkend is een snel en eenduidig, compromisloos resultaat bereikt door een homogeen planningslichaam waar er nauwelijks invloed van buiten getolereerd wordt.

Deze stedelijke ondernemerscultuur onder leiding van de particuliere sector paste in Londen, omdat de stad ruime kansen op winst bood. De Docklands in Londen is een havengebied aan de Theems dat in de jaren 60 en 70 langzaam zijn havenfunctie verliest (de Pater 2009, p.126). In 1981 stichtte de regering van Margaret Thatcher de London Docklands Development Corporation (LDDC). Het voornaamste doel van LDDC was om economische ontwikkeling en groei te stimuleren in 'Greater London' (De stad Londen en 32 stadsdelen van Londen). De administratieve bevoegdheid van LDDC bestond uit ongeveer 2.200 hectare havengebied. Het LDDC had een nauwe samenwerking met het ministerie van milieu en betrok bij grote opdrachten tevens kabinetsleden (Fainstein 1994, p. 190-230). De focus van LDDC lag op implementatie i.p.v. planning. De bijeenkomsten van LDDC waren niet openbaar en LDDC is alleen verantwoording schuldig aan de regering. Via de in 1986 samengestelde Londen Planning Advisory Committee (LPAC) kunnen de 32 stadsdelen indirect de regering adviseren over de LDDC plannen (Meyer 1997, p.93).

De plannen ten aanzien van de ruimtelijke en functionele invulling van de Docklands veranderde tussen 1981 en 1995 herhaaldelijk. Het eerste grote private plan werd in 1980 geïntroduceerd. Aanvankelijk melde een Amerikaanse ontwikkelaar zich van First Boston Real Estate om op Canary Wharf een nieuw financieel centrum te ontwikkelen. Midden 1987 trok de Amerikaanse ontwikkelaar zich terug en nam de Canadese ontwikkelaar Olympia & York het project over. De bekende 243 meter hoge Canary Wharf Tower werd in 1990 gebouwd. Ondanks de afspraken tussen de ontwikkelaar en LDDC ontbrak het nog aan een verbinding tussen de stad en het afgelegen gebied. In 1992 stortte de markt ineen vanwege de recessie en op 14 mei ging Olympia & York failliet. Fainstein (1994) beschrijft vier oorzaken van deze onroerend goed mislukking, namelijk de financiële situatie van Olympia & York, de attitude van de eigenaren, het overheidsbeleid en fasering van de ontwikkeling van Canary Wharf en tot slot de staat van de internationale commerciële vastgoedmarkt (Fainstein 1994 p.190-230).

Uiteindelijk werd de herontwikkeling van de Londen Docklands, ondanks de suboptimale ligging ten opzichte van de rest van Londen, een groot succes. Door nieuwe ontsluitingen via diverse infrastructuur konden deelgebieden als Canary Wharf tot bloei komen. Eerst werd de Docklands Light Railway, deels op bestaand spoor en daardoor tegen lage kosten, gerealiseerd. Daarnaast kwam er een weg dwars door het gebied van oost naar west. Ook werd er een kostbare metroverbinding aangelegd. Deze Jubilee Line is aangelegd langs Waterloo-station en London Bridge, zo werden economische centra

met elkaar verbonden en werden andere metrolijnen ontzien. In 1998 werd LDDC opgeheven en werd het gezag aan de verschillende stadsdelen over de Docklands weer teruggegeven (Pelt 2011, p.20).

Overeenkomstig met de Rotterdamse Stadshavens is de zoektocht naar middelen om de Docklands te verbinden met andere delen van Londen. De verbinding tussen stad en haven speelt tevens in Rotterdam en de positie van de rivier de Maas is daarbij zeer belangrijk. Dit geldt ook voor de rivier de Theems, dat door de Greater London Council werd aangewezen als een verbindende, integrerende factor in de sociaal-culturele diversiteit van de stad Londen (Meyer 1997, p. 92).

15. Drie overheidsniveaus die de maritieme sector te stimuleren

Onderstaand een beknopte beschrijving van een aantal plannen die de maritieme sector vanuit één van de drie overheidsniveaus stimuleren.

Rijksniveau

De Nota Ruimte is dit jaar vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De SVIR schetst de ambities van het Rijk van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland en vervangt hiermee verschillende nota's als de Nota Ruimte, de Structuurvisie Randstad 2040 (Rijksoverheid online, 2012). Het kabinet heeft in februari 2011 een nieuw bedrijvenbeleid ingezet met als uitgangspunt dat de overheid niet stuurt met regels en subsidies, maar Nederlandse bedrijven de ruimte krijgen om te ondernemen, te investeren te innoveren en te exporteren. Er zijn negen topsectoren gekozen waar Nederland door zijn ligging en geschiedenis sterk in is, namelijk water, agrofood, tuinbouw, hightech, life sciences, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie (topsectoren online, 2012). De topsectoren concentreren zich vooral in de stedelijke regio's van de mainports, brainport, greenports en de valleys. De stedelijke regio's worden van nationale betekenis beschouwt door het Rijk (Samenvatting Structuurvisie 2011, p. 9). De topsector water richt zich op de maritieme sector, deltatechnologie en watertechnologie.

Provinciaal niveau

Het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel bestaat uit de provincie Zuid-Holland, een aantal regionale samenwerkingsverbanden in de Zuidvleugel en de gemeenten Den Haag en Rotterdam. De Zuidvleugel is één van de dichtstbevolkte regio's van Europa met ongeveer 3,2 miljoen inwoners. Het is een sterk op de wereld georiënteerde regio, die een forse bijdrage levert aan de economie van Nederland en het internationale vestigingsklimaat van de Randstad. Het is voor het Rijk het aanspreekpunt bij de regionale uitwerking van de SVIR in concrete projecten en programma's. Eén van de hoofdopgaven van de Zuidvleugel is het versterken van de mainport Rotterdam. Om bijzondere gebiedsontwikkelingen in de Zuidvleugel te realiseren zijn er zeven projecten als icoon voor metropolitaans wonen benoemd. Eén van de zeven projecten is Stadshavens.

Gemeentelijk niveau

- Havenplan 2020, vastgesteld 2004.
In de eerste plaats wordt de concurrentiepositie van de mainport Rotterdam door de aanleg van de Tweede Maasvlakte versterkt. Er vindt hierdoor een verschuiving plaats van de intercontinentale containeroverslag en ontstaat er ruimte voor nieuwe functies.
- Stadsvisie Rotterdam, ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030. Vastgesteld op 29 november 2007.
In de Stadsvisie wordt als doel gesteld om het waterfront te ontwikkelen tot het gezicht van Rotterdam. Het deelgebied Rijn- en Maashaven heeft als integraal project de intensivering van het stedelijk gebied met woningen, bedrijven en attractieve voorzieningen.
- In 2007 is het Waterplan 2 Rotterdam (2007) opgesteld door de gemeente Rotterdam, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, waterschap Hollandse Delta en het Hoogheemraadschap Delfland. Het Waterplan Rotterdam is een dynamisch proces van een doorlopende verbetering van het integrale watersysteem en de interactie met het stedenbouwkundig ontwerp van de stad. Een verslag dat niet tegen het water vecht, maar juist met het water wil gaan werken. In het verslag worden de eerste voorzichtige stappen gezet naar kennisverzameling over aangepaste bouwvormen zoals drijvend of op palen. Veiligheid staat hierbij voorop, want buitendijks bouwen dient rekening te houden met een onzekere zeespiegelstijging. Het Waterplan geeft aan dat er nog geen veiligheidsnormen zijn vastgesteld en dat initiatiefnemers verantwoordelijk zijn voor de risico's (Waterplan 2. 2007, p.91).