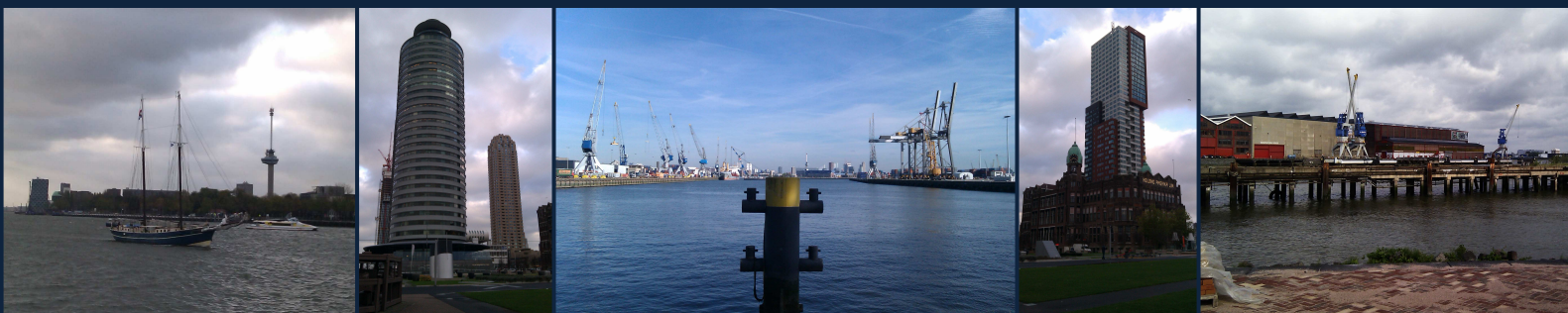


NIEUWE TIJDEN AAN HET WATERFRONT

*Op zoek naar een nieuwe vorm van publiek-private
samenwerking voor de herontwikkeling van
Stadshavens, Rotterdam*



T.W. Schoo
mei 2013

NIEUWE TIJDEN AAN HET WATERFRONT

*Op zoek naar een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking
voor de herontwikkeling van Stadshavens, Rotterdam*

Masterthesis Planologie

Tom Schoo

Studentnummer: 3279278



Universiteit Utrecht

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS



Begeleider:

Wouter Jacobs

Begeleiders:

Frederik de Vries

Ellen Lastdrager-van der Woude



VOORWOORD

Deze thesis is geschreven ter afronding van mijn masteropleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht. Het schrijven van deze thesis is gedaan in combinatie met een onderzoeks- en meeloopstage bij Twynstra Gudde. De combinatie van stagelopen en schrijven bleek een zeer waardevolle combinatie, waar ik meerdere malen mijn voordeel mee heb kunnen doen. De adviseurs van Twynstra Gudde waren altijd geïnteresseerd in de voortgang van mijn onderzoek en zijn handige sparringpartners gebleken.

Het herontwikkelen van verouderde bedrijfsterreinen – of dit nu havens zijn of andere functies – is en blijft een relevant onderwerp in een land dat zo dichtbebouwd is als Nederland. Het gekozen onderzoeksgebied bleek nog een extra dimensie toe te voegen aan het onderzoek: in het Stadshavensgebied zijn als op geen andere plaats een grote verscheidenheid aan lokale actoren en factoren actief die van invloed zijn op het herontwikkelingsproces.

Nu ik mijn onderzoek heb afgerond kijk ik met genoegen terug naar het onderzoeksproces. Ik hoop met deze thesis bij te dragen aan het debat over het omgaan met grootschalige herontwikkelingen in deze tijd van economische verandering.

Ik wil graag Frederik de Vries en Ellen Lastdrager - van der Woude bedanken, mijn begeleiders vanuit Twynstra Gudde. Ten eerste Frederik, wie een grote steun is geweest bij zowel het schrijven van mijn thesis als bij het uitwerken van stagegerelateerde opdrachten. Als tweede gaat mijn dank uit naar Ellen die mij heeft meegenomen in projecten en mij zo geïntroduceerd heeft in het professionele leven.

Daarnaast wil ik graag mijn universitaire begeleider Wouter Jacobs bedanken wiens enthousiasme over de Rotterdamse haven aanstekelijk heeft gewerkt. Zijn manier van sturen en richting geven sloot perfect aan op mijn manier van werken.

Een speciale dank gaat uit naar de respondenten van de interviews die belangeloos tijd hebben vrij gemaakt om mij te woord te staan. Zonder hun meningen en uitlatingen had deze thesis niet geschreven kunnen worden.

Tot slot nog een dankwoord voor mijn familie, wiens steun er altijd is geweest gedurende mijn studie en die ik goed heb kunnen gebruiken bij het schrijven van deze thesis.

Met het voltooien van deze thesis is mijn opvoeding op het gebied van planologie compleet en beschouw ik mijzelf als een volwassen planoloog.



SAMENVATTING

Het waterfront is een plaats waar de stad en de haven elkaar tegenkomen. Al sinds de jaren '60 verplaatsen havens zich steeds verder van de traditionele stadskern op zoek naar diepere wateren. Hierbij laten ze oude havengebieden achter, vaak dicht bij het traditionele centrum van de havenstad. Vanwege de locatie van deze gebieden is er een grote vraag om deze gebieden te herontwikkelen naar stedelijke functies.

Het herontwikkelen van deze havengebieden is echter een lastige opgave. Omdat de gebieden in het grensgebied tussen haven en stad liggen zijn er diverse spanningsvelden aanwezig wat het herontwikkelen van deze gebieden tot lastige opgaven maakt. Dit zorgt er ook voor dat herontwikkelingen van het waterfront veel (wetenschappelijke) aandacht krijgen.

De Stadshavens van Rotterdam zijn een dergelijk grensgebied. Het Stadshavensgebied heeft een oppervlakte van 1600 hectare en behoort daarmee tot de grootste binnenstedelijke herontwikkeling in Europa sinds de Londen Gateway. De havengebieden die in dit gebied vallen zijn de laatste overgebleven havengebieden binnen de ring van Rotterdam. Er werken momenteel nog 20.000 man, maar veel openbare ruimtes en gebouwen in de Stadshavens zijn in slechte staat. Het is nog onduidelijk wat er gaat gebeuren met het Stadshavensgebied en wat de gewenste ontwikkelingsrichting is.

De herontwikkelingsopgave van het Stadshavensgebied staat centraal in deze thesis. Er wordt gekeken welke uitdagingen er bestaan bij het herontwikkelen van waterfrontgebieden en welke opgave er specifiek ligt voor het Stadshavensgebied. Daarnaast wordt er gekeken op welke manier deze herontwikkeling tot een succes gebracht kan worden, welke governance-structuur hiervoor gebruikt kan worden. Om dit onderwerp te bestuderen is de volgende hoofdvraag opgesteld:

'Op welke manier heeft de governance van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied zich ontwikkeld, welke spanningsvelden speelden daarbij en hoe zou men deze aan kunnen pakken?'

Om deze vraag te beantwoorden is er eerst gekeken naar andere herontwikkelingsprojecten in binnen- en buitenland. Hierbij is gekeken hoe deze verlopen zijn, welke methodieken en planningsmethoden er zijn gebruikt en in hoeverre deze waterfrontherontwikkelingen als een succes beschouwd kunnen worden.

Een van deze casestudies is de herontwikkeling van de London Docklands in de jaren '80. Deze ontwikkeling was een van de eerste waarbij de overheid 'entrepreneurial forms of governance' gebruikte: het was een keerpunt in de planningsinstelling van de overheid. Andere projecten die

worden bestudeerd zijn de ontwikkeling van HafenCity in Hamburg en de herontwikkeling van de Kop van Zuid in Rotterdam.

Deze projecten hebben echter plaatsgevonden onder andere omstandigheden. De financiële crisis heeft meerdere gevolgen gehad voor de omstandigheden waarin de herontwikkeling van Stadshavens plaats dient te vinden. Door de economische omstandigheden hebben (decentrale) overheden minder publieke middelen dan voorheen. Dit betekent dat een 'traditionele', publiekgeleide ontwikkeling niet meer mogelijk is: er zal gekeken moeten worden naar private investeringen, waarbij er samen met marktpartijen tot een gewenste ontwikkelingsrichting gekomen zal moeten worden. Deze veranderende manier van publiek-private samenwerking leidt tot een veranderende rolverdeling tussen publieke en private partijen. Daarnaast zorgt ook de veranderende ruimtevrage als gevolg van de crisis en andere economische veranderingen (zoals bijvoorbeeld 'het nieuwe werken') voor een uitdaging.

Om te onderzoeken welke governance-structuur er geschikt is om de herontwikkeling van Stadshavens te faciliteren wordt er eerst gekeken naar de eerdere fasen die er geweest zijn in de herontwikkeling van het gebied. Hierbij ligt met name de nadruk op welke vormen van governance er toen gebruikt zijn en wat de onderlinge verhoudingen waren tussen de betrokken partijen in het gebied.

Uiteindelijk is het PPS-model 'nieuwe stijl', dat ontworpen is door Twynstra Gudde, getoetst op toepasbaarheid op de herontwikkeling van het Stadshavensgebied. Deze toetsing is gebeurd door middel van een ex ante evaluatie op basis van interviews met de verschillende partijen in het gebied. Hierbij is geprobeerd een zo breed mogelijk scala aan betrokken partijen te interviewen, gecombineerd met een aantal experts.

Uit het onderzoeken van de opgave blijkt dat er drie punten zijn die bepalend zijn bij de opgave. Deze drie punten zijn:

- I Nieuwe rol:** De gemeente Rotterdam heeft niet meer de middelen om gebiedsontwikkelingen zelf te initiëren en uit te voeren. Het geld voor ontwikkelingen zit nu bij private partijen.
- II Ruimteaanbod:** De Stadshavens zijn een groot gebied. Het is niet duidelijk of er genoeg ruimtevrage is om deze ruimte te vullen met economische functies. Daarnaast is het van belang om niet te concurreren met andere gebieden in de stad.
- III Grondeigendom:** De eigendomssituatie van het Stadshavensgebied maakt het tot een lastige herontwikkelingsopgave. De grond in het gebied is zowel gedeeltelijk in handen van de gemeente als van het Havenbedrijf. Daarnaast lopen er nog (langdurige) pachtcontracten met private partijen.

De gewenste governance-structuur voor Stadshavens moet met deze omstandigheden om kunnen gaan. In het onderzoek wordt het PPS-model geëvalueerd op toepasbaarheid op het Stadshavensproject. Om de ex ante evaluatie goed uit te kunnen voeren zijn er drie hoofdcriteria opgesteld waarop het model getoetst wordt:

- **Criterion 1:** Het model dient geschikt te zijn om de markt te verleiden te investeren in Stadshavens
- **Criterion 2:** Het model dient een marktgedreven manier van ontwikkelen te faciliteren
- **Criterion 3:** Het model dient een geschikte governance-structuur te bieden, waarmee op een flexibele manier controle gehouden kan worden over de (verdere) herontwikkeling van het Stadshavensgebied

Het PPS-model 'nieuwe stijl' voldoet grotendeels aan de drie opgestelde hoofdcriteria en is daarom – na een paar kleine aanpassingen – geschikt voor de herontwikkeling van het Stadshavensgebied: het speelt goed in op de veranderende omstandigheden en kan omgaan met de veranderende rolverdeling tussen publieke en private partijen. Het model is globaal opgezet, waarbinnen er ruimte wordt geboden voor verschillende methodieken die per project en gebied op maat gemaakt dienen te worden. Hierin ligt de kracht van het model: net als dat de opgave van een herontwikkeling niet universeel is verschilt namelijk ook de geschikte aanpak per gebied.



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Introductie	14
1.1 Aanleiding	14
1.1.1 Waterfrontherontwikkeling	14
1.1.2 Stadshavens Rotterdam	15
1.2 Relevantie	17
1.2.1 Wetenschappelijke relevantie	17
1.3 Doel onderzoek	19
1.4 Opbouw van het onderzoek	20
2. Theoretisch kader	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Waterfrontherontwikkeling	23
2.2.1 Waterfrontherontwikkeling	23
2.2.2 Wegtrekken haven van stad	24
2.2.3 Beleid stedelijke- en waterfrontontwikkelingsopgaven.....	26
2.3 Publiek-private samenwerking	32
2.3.1 Wat is PPS?	32
2.3.2 Het ontstaan van PPS	32
2.3.3 PPS-modellen.....	33
2.3.4 Planningstijlen en PPS	36
2.4 Conclusie	39
3. Methodologie	40
3.1 Methode van onderzoeken	40
3.2 Structuur onderzoek	42
3.3 Onderzoeksmethoden	43
3.3.1 Deskresearch	43

3.3.2	Interviews	44
3.3.3	Stage	45
4.	Casestudies herontwikkelingen waterfront.....	46
4.1	Inleiding.....	46
4.2	The London Docklands, Londen	47
4.2.1	Visie herontwikkelng	47
4.2.2	Rollen van actoren.....	48
4.2.3	Succes- en faalfactoren	50
4.3	HafenCity, Hamburg	52
4.3.1	Visie herontwikkeling	52
4.3.2	Rollen van actoren.....	53
4.3.3	Succes- en faalfactoren	54
4.4	Conclusie	56
5.	Waterfrontherontwikkeling in Rotterdam.....	57
5.1	Introductie: de ontwikkeling van Rotterdam	57
5.1.1	Geschiedenis ontwikkeling haven Rotterdam.....	57
5.1.2	Tijlijn ontwikkeling Rotterdam	59
5.2	Geschiedenis waterfrontherontwikkeling Rotterdam	60
5.2.1	De fasen van beleid voor stedelijke vernieuwingsopgaven	60
5.2.2	Herontwikkelingsprojecten	63
5.2.3	Conclusie	64
5.3	Kop van Zuid	65
5.3.1	Visie herontwikkeling	65
5.3.2	Rollen van actoren.....	66
5.3.3	Succes- en faalfactoren	68
5.3.4	Conclusie herontwikkeling Kop van Zuid.....	69
6.	Stadshavens.....	71
6.1	Introductie van het Stadshavenshevië.....	71
6.2	Herontwikkeling van het Stadshavensgebied	73
6.2.1	Periode I: medio 2002 – eind 2003	74
6.2.2	Periode II: begin 2004 – eind 2006.....	75
6.2.3	Periode III: begin 2007 - nu	78
6.3	Omstandigheden herontwikkeling Stadshavens	80
6.3.1	Omstandigheden waterfrontherontwikkeling	80

6.3.2	Omstandigheden specifiek Stadshavens	81
7.	Ex ante evaluatie van het PPS-model ‘nieuwe stijl’	83
7.1	PPS-model ‘nieuwe stijl’ Twynstra Gudde	85
7.1.1	Categorie PPS en planningrationaliteit.....	85
7.1.2	PPS-model ‘nieuwe stijl’	85
7.2	Ex ante evaluatie: de eisen aan het PPS-model.....	90
7.3	Criterium 1: in hoeverre is het model geschikt om de markt te verleiden tot investeren in Stadshavens?	92
7.3.1	Allocatie ruimtevraag/richting geven aan een gebied	92
7.3.2	Realiseren van flagshipprojecten middels PPS	93
7.3.3	Toepasbaarheid model criterium 1	94
7.4	Criterium 2: in hoeverre kan Stadshavens met het model op een flexibele, marktgedreven manier herontwikkeld worden?.....	95
7.4.1	Samenwerking gemeente en Havenbedrijf.....	95
7.4.2	Stip op de horizon.....	96
7.4.3	Gefaseerd ontwikkelen.....	97
7.4.4	Erfpachtconstructie kan als flexibele sturing dienen	97
7.4.5	Nieuwe rol gemeente: actief faciliteren (PPS)	99
7.4.6	Toepasbaarheid model criterium 2	101
7.5	Criterium 3: Biedt het model een geschikte governance-structuur om op een flexibele manier controle te houden over de (verdere) ontwikkeling van het Stadshavensgebied?	103
7.5.1	Oprichten van een tussenorganisatie.....	103
7.5.2	Governance: randvoorwaarden blijven van kracht.....	105
7.5.3	Toepasbaarheid model criterium 3	106
7.6	Conclusie: toepasbaarheid model	107
8.	Afsluiting	108
8.1	Conclusie	108
8.2	Discussie	114
8.3	Epiloog.....	115
	Bronvermelding.....	116
	Lijst met afkortingen.....	123
	Bijlage 1: Mailconversatie HafenCity Hamburg GmbH	124
	Bijlage 2: Aangepaste versie van het PPS-model ‘nieuwe stijl’ van Twynstra Gudde.....	127



1. Introductie

1.1 Aanleiding

1.1.1 Waterfrontherontwikkeling

Het waterfront is een plaats waar de stad en de haven elkaar tegenkomen. Het herontwikkelen van havengebied naar stedelijke bebouwing is niet een nieuwe trend. Al sinds de jaren '60 verplaatsen havens zich steeds verder van de traditionele stadskern. Dit deden ze om bij diepere of minder gereguleerde wateren te komen. Hierbij lieten ze oudere havengebieden achter die vervolgens herontwikkeld werden naar stedelijk gebied. Mede door deze historische ontwikkelingen zijn de oudere delen van havens vaak in de buurt van, of compleet omringd door, stedelijke gebieden (Hoyle, 2000, p.398).

Het grensvlak tussen de stad en de haven wordt al sinds de jaren '80 gezien als een 'zone of conflict and co-operation'. De bestaande havenfunctie in deze gebieden werd steeds vaker afgewogen tegen mogelijke herontwikkeling naar stedelijk gebied. Zodra dit niet alleen meer sociaal gewenst was, maar het herontwikkelen ook nog eens meer op zou leveren dan de havenfunctie, verlieten havens de oude havengebieden om deze te ontwikkelen naar stedelijke gebieden. Rond het eind van de 20^{ste} eeuw werd het verplaatsen van havens naar 'nieuw' havengebied vanwege de logistiek dan ook niet meer als enige motivatie gezien voor havens om te vertrekken, maar was ook de winst die gemaakt kon worden met de herontwikkeling van het gebied een belangrijke motivatie (Hoyle, 1989, p.430).

Het mixen van haven- en stedelijke functies in deze grensgebieden kan voor beide partijen voordeel opleveren: voor de haven is het een mogelijkheid om het publieke imago te verbeteren en sociale strategieën in hun beleid op te nemen, wat hun 'license to operate' verbetert. Voor planologen en politici biedt het mogelijkheden voor het creëren van aantrekkelijke woon- en werkomgevingen die qua sfeer uniek aandoen waardoor deze plaatsen een stapje voor hebben op de concurrerende steden (Nocliffe, 1996, p.129).

Het herontwikkelen van deze havengebieden is echter vaak een lastige opgave. In de jaren '80 waren herontwikkelingsprojecten als de London Docklands een van de eerste waarbij de overheid 'entrepreneurial forms of governance' gebruikte (Harvey, 1989, p.4; Doucet, 2010, p.78). Ook tegenwoordig worden de grensgebieden tussen haven en stad gezien als een van de meest complexe in de hedendaagse planning (Daamen, 2012, p.3).

1.1.2 Stadshavens Rotterdam

De Stadshavens van Rotterdam zijn een dergelijk grensgebied. Het Stadshavensgebied heeft een oppervlakte van 1600 hectare en behoort daarmee tot de grootste binnenstedelijke herontwikkelingen in Europa sinds de Londen Gateway. De havengebieden die in dit gebied vallen zijn de laatste overgebleven havengebieden binnen de ring van Rotterdam. Er werken momenteel nog 20.000 man, maar veel openbare ruimtes en gebouwen in de Stadshavens zijn in een slechte staat. In het structuurplan dat is opgesteld door de gemeente Rotterdam in samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam wordt het Stadshavensgebied opgedeeld in vier delen: de Waal-Eemhaven, de RDM-Heijplaat, De Maas-Rijnhaven en de Merwe-Vierhavens. De twee laatste hiervan worden volgens de visie getransformeerd naar aantrekkelijke stedelijke gebieden met residentiële en nieuwe economische clusters, waarbij gefocust wordt op duurzaamheid (PbSR, 2011).

In de structuurvisie Stadshavens (2011) wordt de herontwikkeling van Stadshavens gezien als “een kans voor de herwaardering van het karakter als havenstad, met de aanleg van woonmilieus die 100% Rotterdams zijn en de identiteit en aantrekkingskracht van de hele stad versterken en dat allemaal op een klimaatbestendige en klimaatneutrale wijze”.

Governance-structuur in de Stadshavens

Voor het ontwikkelen van de Stadshavens hebben de gemeente en het Havenbedrijf Rotterdam gezamenlijk een organisatie opgezet die de planning coördineert, de financieringsprocedures controleert en die regionale, provinciale en nationale steun monitort: het Programmabureau Stadshavens Rotterdam (PbSR, 2012b). Zowel de gemeente als het Havenbedrijf bezitten grond in het gebied ondanks het feit dat er bij het verzelfstandigen van het Havenbedrijf afspraken zijn gemaakt over de overdracht van de grond van het Havenbedrijf naar de gemeente. De gezamenlijke steun voor alle plannen en projecten in het Stadshavensgebied wordt daarom gewaarborgd door een stuurgroep die bestaat uit een aantal wethouders en de hoofddirecteur van het Havenbedrijf (PbSR, 2013b).

Het herontwikkelen van Stadshavens Rotterdam staat bekend als een complexe opgave. De bestaande situatie kenmerkt zich door de diversiteit van belanghebbenden, de omvang en de externe processen die de ontwikkeling kunnen beïnvloeden. Er zijn dan ook al eerdere, onsuccesvolle, pogingen gedaan de governance voor de herontwikkeling van het gebied op een goede manier neer te zetten zoals met de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens (OMSR) (Gemeente Rotterdam, 2006c). Daarnaast kent deze herontwikkelingsopgave veel verschillende partijen met eigen visies over hoe de ontwikkelingen, die constant aan veranderingen onderhevig zijn, moeten verlopen. Het management van de stedelijke herontwikkelingsopgave moet pragmatisch met deze dynamiek om proberen te gaan (Daamen, 2006, p.50).

Naast deze omstandigheden zijn er nog andere factoren die de herontwikkeling van het gebied tot een lastige planningsopgave maken. Het einde van de financiële crisis is nog niet in zicht en vanwege deze crisis is er minder geld beschikbaar bij private en publieke partijen. Daarnaast is er in Nederland sprake van een groot overschot aan kantoorruimte, in 2011 was de leegstand maar liefst 14,1% (DTZ Zadelhoff, 2012). Dit zijn processen die niet te voorspellen zijn, maar waar in de toekomst wel op ingespeeld zal (moeten) worden.

Er moet op een passende manier met deze toekomstige onduidelijke omstandigheden omgegaan worden. De meeste historische manieren van samenwerken – zoals die van bij de Kop van Zuid waarbij het hele project bijna alleen maar met publiek geld werd gefinancierd (Doucet, 2010, p.83) – zullen wegens deze bijzondere omstandigheden bij de herontwikkeling van de Stadshavens niet mogelijk zijn. Het project zal met relatief beperkte middelen gerealiseerd moeten worden. Daarnaast moet de oplossing een flexibele governance-structuur zijn, om zo goed om te kunnen gaan met de veranderlijke context van de Stadshavens. Bovendien kan het gebied dan open blijven staan voor het inpassen van toekomstige ontwikkelingen.

De herontwikkeling van het Stadshavensgebied is een lastige opgave. Er zal gezocht moeten worden naar een geschikte governance-structuur waarbinnen deze ontwikkeling tot een succes gebracht kan worden. Vanwege de veranderende (economische) omstandigheden zal publiek-private samenwerking hierin een grote rol moeten gaan spelen.

1.2 Relevantie

In 2004 begon de nieuw opgerichte Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam met het actief onderzoeken van de mogelijkheden om de overgebleven havengebieden in de Rotterdamse ruit te herontwikkelen naar stedelijk gebied. Eerdere waterfront herontwikkelingen in de Kop van Zuid hadden uitgewezen dat het erg moeilijk en kostbaar is om verouderde havengebieden nieuw leven in te blazen. Het actief onderzoeken van herontwikkelingsmogelijkheden was dan ook een gevolg van de proactievare houding van de gemeente Rotterdam om dergelijk verval van oudere havengebieden te voorkomen.

De gemeente wil graag dat het gebied herontwikkeld wordt voordat het in verval raakt. Er is op het moment echter sprake van reeds hiervoor genoemde bijzondere omstandigheden, zoals de crisis en het slechte investeringsklimaat. Er zijn op het moment onvoldoende inzichten over hoe om te gaan met het herontwikkelen van gebieden met verouderende functies in deze tijden van economische tegenspoed. Daarom is het belangrijk dat er nieuwe inzichten verkregen worden betreffende flexibele manieren om dergelijke ontwikkelingen te plannen en uit te voeren.

1.2.1 Wetenschappelijke relevantie

Het herontwikkelen van (verouderde) commerciële en industriële locaties naar stedelijk gebied is een type transformatie dat veel aandacht krijgt in de literatuur. Hierin krijgt met name de transformatie van haventerreinen veel aandacht vanwege hun aantrekkelijke ligging aan het water (Daamen, 2006). Daarnaast zijn er met de herontwikkeling van dergelijke locaties vaak veel belangen gemoeid. Het zijn vaak gebieden die leeg komen te staan en in verval raken, waardoor er publiek belang is bij een herontwikkeling. Ook is er vanwege de complexe opgave, maar aantrekkelijke situering vaak veel geld gemoeid met dergelijke projecten.

De herontwikkeling van verouderde havengebieden blijkt een interessant studieobject. Dit is mede af te leiden uit de grote hoeveelheid onderzoeken die er naar het onderwerp gedaan zijn. Een groot deel van deze onderzoeken is echter gericht op het opstellen van algeheel toepasbare 'lineaire' modellen. Onderzoekers als Norcliffe, Hoyle en Bird hebben allen modellen opgesteld (zie §2.2.2) waarin het wegtrekken van de haven en de daarop volgende herontwikkeling als een lineair proces wordt beschouwd die elke haven min of meer op dezelfde manier zal doorlopen. Dat het herontwikkelingsvraagstuk in gebieden tussen stad en haven nog steeds actueel is blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek van Wiegman en Louw uit 2011 die het waterfront in Amsterdam hebben onderzocht en hieruit concludeerden dat er nog een nieuwe fase toe te voegen is aan het model van Norcliffe.

Er wordt bij deze modellen echter te weinig rekening gehouden met de invloed van lokale actoren en factoren op deze bewegingen. Bij deze modellen is er vooral aandacht voor de ruimtelijke en functionele scheiding tussen haven en stad. Er wordt niet gekeken naar de (lokale) actoren en de governance die nodig is bij herontwikkelingen. Het buiten beschouwing van deze lokale (f)actoren zou kunnen leiden tot verkeerde aannames.

Er zijn wetenschappers die wel kijken naar deze governance en de rol die de overheid hierin heeft. Met name Harvey (1989) besteedt hier aandacht aan met zijn uiteenzetting van een verschuiving van

een managerialism naar entrepreneurialism (zie §2.2.3, fase 4). Deze analyse van de verschuivende rol van de overheid is echter zeer globaal, op macro niveau. Het meenemen van deze theorie voegt daarom wel toe aan de rol van de overheid bij governance, maar biedt geen ruimte voor lokale verschillen.

Het onderzoek van Fainstein (1994) naar de herontwikkeling van de London Docklands en Battery Park City (New York) besteedt wel uitgebreid aandacht aan de rollen van (lokale) actoren en de governance bij deze ontwikkelingen. Het onderzoek, wat al wel bijna twee decennia oud is, biedt daarom houvast voor de manier van onderzoeken.

In dit onderzoek zal middels een casestudy van het Stadshavensgebied getracht worden een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke literatuur door te onderzoeken welke opgave er ligt voor waterfrontherontwikkelingen, waarbij er speciale aandacht wordt besteed aan de rollen die publieke en private partijen hierin kunnen vervullen. Daarnaast wordt gekeken naar de verschillende methoden die gebruikt kunnen worden voor het herontwikkelen van deze gebieden.

1.3 Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is het onderzoeken van flexibelere vormen van governance en publiek-private samenwerking. Er wordt tevens gekeken naar de toepasbaarheid van dergelijke arrangementen bij waterfrontherontwikkeling. Hierbij zal de focus met name liggen op de herontwikkelingsopgave van het Stadshavensgebied.

Om dit te onderzoeken zijn er verschillende onderwerpen die verkend moeten worden. Ten eerste staan herontwikkelingen van het waterfront centraal. Er dient gekeken te worden naar de context van dit soort ontwikkelingen en welke methoden er zijn om dit tot stand te brengen, waarbij aandacht besteed moet worden aan publiek-private samenwerkingsverbanden. Daarnaast is de specifieke opgave voor de herontwikkeling van Stadshavens van belang. Om dit te onderzoeken zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

Centrale vraag:

‘Op welke manier heeft de governance van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied zich ontwikkeld, welke spanningsvelden speelden daarbij en hoe zou men deze aan kunnen pakken?’

Deelvraag 1:

‘Welke transformatieprocessen zijn er in waterfrontgebieden en waar komt de opgave tot herontwikkelen vandaan?’

Deelvraag 2:

‘Welke (bijzondere) ruimtelijke omstandigheden zijn er momenteel bij het herontwikkelen van het waterfront en hoe zit dit in Rotterdam?’

Deelvraag 3:

‘Welke vormen van governance zijn eerder gebruikt om waterfronten in binnen- en buitenland te herontwikkelen en welke rollen speelden de verschillende partijen hierbij?’

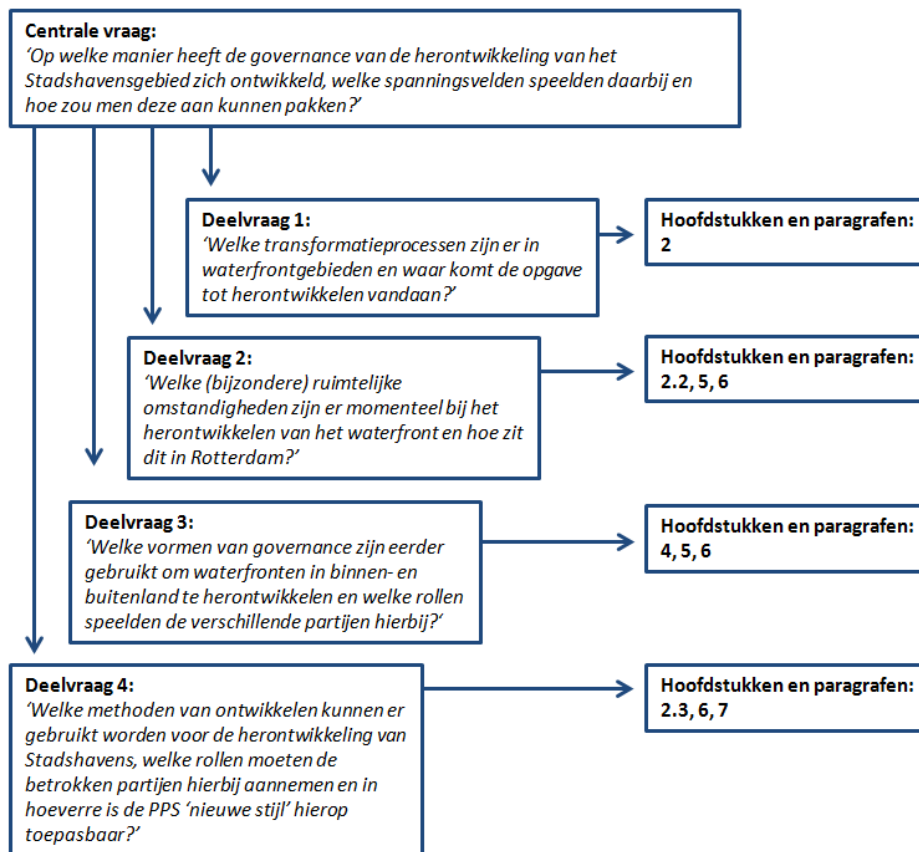
Deelvraag 4:

‘Welke methoden van ontwikkelen kunnen er gebruikt worden voor de herontwikkeling van Stadshavens, welke rollen moeten de betrokken partijen hierbij aannemen en in hoeverre is de PPS ‘nieuwe stijl’ toepasbaar hierbij?’

1.4 Opbouw van het onderzoek

Om het onderzoek te structureren zijn er onderzoeksvragen opgesteld. Het beantwoorden van de deelvragen dient als ondersteuning van het beantwoorden van de hoofdvraag. De onderzoeksvragen staan niet een op een met de hoofdstukindeling. In figuur 3.2 is een overzicht opgenomen van de relevante hoofdstukken en paragrafen per deelvraag.

Figuur 1.1: relevante hoofdstukken per deelvraag



Leeswijzer

Het onderzoek begint in hoofdstuk 2 met het theoretisch kader. Hierin wordt de wetenschappelijke basis gelegd voor de rest van het onderzoek. Er zal met name aandacht worden besteed aan de bijzondere aard van het herontwikkelen van het waterfront, de achtergrond en eigenschappen van publiek-private samenwerkingsverbanden en het analytisch kader dat ten grondslag ligt aan de methodiek van dit onderzoek. De methodiek van het onderzoek zal worden besproken in hoofdstuk 3. Hierin komen de diverse onderzoeksmethoden aan bod, alsmede het conceptueel model.

In hoofdstuk 4 worden casestudies uitgevoerd naar twee herontwikkelingsprojecten: 'HafenCity' in Hamburg en 'the London Docklands'. Hier wordt gekeken in welke context en op welke manier deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en welke lessen hiervan geleerd kunnen worden.

In hoofdstuk 5 wordt de focus gelegd op Rotterdam. Hierbij wordt met name de nadruk gelegd op de geschiedenis van de stad met betrekking tot het herontwikkelen van het waterfront en welk beleid

hierbij is gevoerd. Tevens wordt een herontwikkelingsproject in Rotterdam geanalyseerd: de Kop van Zuid.

In hoofdstuk 6 wordt vervolgens ingegaan op het Stadshavensgebied. Hierbij wordt de nadruk meer gelegd op de organisatie en mogelijke samenwerkingsverbanden tussen de publieke en private sector in eerdere stadia van het Stadshavens-project. Dit resulteert uiteindelijk in de opgave die er ligt voor de herontwikkeling van het Stadshavensgebied.

In hoofdstuk 7 worden de resultaten van het empirisch onderzoek weergegeven. Hierin worden de uitdagingen van de herontwikkeling van Stadshavens behandeld en de methoden die er zijn om hier mee om te gaan. Uiteindelijk worden in de conclusie (hoofdstuk 8) de onderzoeksvragen beantwoord.



2. THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de theoretische basis van het onderzoek. Het onderzoek richt zich op het herontwikkelen van het waterfront en op welke manier dit het beste kan gebeuren. De hoofd- en deelvragen in het vorige hoofdstuk vormen hierbij de leidraad. Gekeken naar deze onderzoeksvragen zijn er drie onderwerpen die in dit hoofdstuk besproken dienen te worden: de herontwikkeling van het waterfront en de context waarin dit plaatsvindt, publiek-private samenwerkingen (PPS) en de theoretische basis om herontwikkelingen van het waterfront te onderzoeken.

Aan het eind van dit hoofdstuk zal uiteindelijk duidelijk zijn wat het kader is waarbinnen de hedendaagse herontwikkeling van het waterfront plaats moet vinden. Hierbij wordt er gekeken welke opgave er ligt en welke soorten PPS-constructies het best gebruikt kunnen worden om een ontwikkeling met deze opgave te realiseren. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan het theoretische kader dat als basis zal dienen om herontwikkelingsprojecten te analyseren zodat er – later in het onderzoek – andere herontwikkelingsprojecten onderzocht kunnen worden op hun toepasbaarheid op de hedendaagse (Rotterdamse) situatie.

In paragraaf 2.2 wordt het waterfront besproken. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de historische ontwikkeling van het waterfront waaruit uiteindelijk de herontwikkelingsopgave zal blijken. Tevens wordt er gekeken naar de evolutie van het beleid met betrekking tot het waterfront: hoe gaat de overheid om met de hedendaagse herontwikkelingsopgave die er ligt? en hoe is dit in het verleden gegaan?

Paragraaf 2.3 behandelt de publiek-private samenwerking (PPS). Er wordt gekeken naar de verschillende vormen en typen samenwerking die er zijn. Hierbij wordt ook gekeken op welke situatie deze typen het best toepasbaar zijn, zodat er inzicht verkregen kan worden welke PPS-vormen er het best gebruikt kunnen worden op de hedendaagse herontwikkelingsopgave.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waar de herontwikkelingsopgave beknopt wordt weergegeven en waarin de PPS-vormen worden aangehaald die gebruikt kunnen worden om herontwikkelingen van het waterfront uit te voeren in de hedendaagse context.

2.2 Waterfrontherontwikkeling

'Waterfrontherontwikkeling' wordt in dit onderzoek gebruikt als het begrip voor het herontwikkelen van oude havengebieden die door de haven zijn achtergelaten. In deze paragraaf wordt het aan de hand van literatuur verder toegelicht.

2.2.1 Waterfrontherontwikkeling

Het waterfront is een plaats waar stad en haven elkaar tegenkomen. Het herontwikkelen van havengebied naar stedelijke bebouwing is geen nieuwe trend. Al sinds de jaren '60 verplaatsen havens zich steeds verder van de traditionele stadskern. Dit deden ze om bij diepere of minder gereguleerde wateren te komen. Hierbij lieten ze oudere havengebieden achter (Daamen & de Vries, 2012, p.1; Malone, 1996, p.2). Deze beweging van de haven is volgens Bird (1971) universeel bij elke havenstad: elke haven maakt dezelfde verandering door, wat uiteindelijk leidt tot het achterlaten van oude havengebieden in het centrum (zie kader 2.1).

Door historische ontwikkelingen liggen deze oude havengebieden vaak in de buurt van het traditionele centrum van de stad en worden ze omringd door stedelijk gebied (Hoyle, 2000, p.397; Daamen & de Vries, 2012, p.1). Alleen al door deze geografische ligging in de stad is het interessant om het waterfront te herontwikkelen naar stedelijk gebied (Notteboom e.a., 2009, p.16). Het (her)ontwikkelen van het waterfront is daarnaast aantrekkelijk vanwege de ligging aan het water – ook in steden zonder havengebied zijn locaties met water extra interessant om te ontwikkelen (Hoyle, 2000, p.397) – en biedt het met zijn historische karakter en de aanwezigheid van historische bebouwing unieke kansen voor stadsontwikkeling (Norcliffe e.a., 1996, p.129; Hoyle, 2000, p.397).

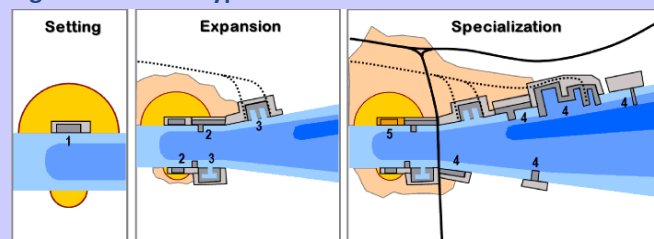
Naast mogelijkheden kan het waterfront ook voor problemen zorgen. Het wegtrekken van de haven kan een vacuüm creëren waarbij het gebied verwaarloosd wordt en in verval raakt (Hoyle, 2000, p.397). De verscheidenheid aan betrokken actoren maakt het herontwikkelen van het waterfront tot een lastige opgave. Zo hebben havenbedrijven vaak nog eigendomsrechten van de achtergelaten gebieden waardoor ze nog steeds juridische zeggenschap hebben over het gebied en hebben gemeentes publieke belangen bij de ontwikkeling (Daamen & de Vries, 2012, p.2). Deze eigenschappen zorgden ervoor dat waterfrontontwikkelingen in het verleden behoorden tot de

Kader 2.1: Bird's 'anyport'-model

Bird's 'anyport-model' stelt – zoals de naam al verradt – dat elke haven op dezelfde manier groeit en evolueert. Gebaseerd op onderzoek naar Britse havens laat Bird in zijn model de ontwikkeling van voorzieningen, kades, infrastructuur en overige stedelijke ontwikkelingen zien (Bird, 1971, p.66-71).

Hierin zijn volgens Bird zes fasen te onderscheiden (eerder waren het vijf stappen). Deze fasen zijn weer in te delen in drie 'hoofdstappen' (zoals weergegeven in figuur 2.2). In de derde van deze stappen worden de verouderde, historische, havens verlaten en vindt er 'reconversion', herontwikkeling, plaats (Bird, 1971, p.66-71).

Figuur 2.1: het 'anyport'-model



Bron: Rodrigue, 2013

voorlopers in de stedelijke planologie (Gordon, 1997b, p.61). Zo waren waterfronthontwikkelingsprojecten in de jaren '80 een van de eerste waarbij door overheden 'entrepreneurial forms of governance' werden gebruikt (Doucet, 2010, p.78; Norcliffe et al., 1996, p.128). Ook in de hedendaagse planning wordt het (her)ontwikkelen van het grensgebied tussen haven en stad gezien als een van de meest complexe opgaven (Daamen & de Vries, 2012, p.3).

2.2.2 Wegtrekken haven van stad

Al sinds de jaren '60 migreren havens in Europa steeds verder weg van de traditionele stadscentra. De hoofdreden daarvoor was de trek naar diepere, minder gereguleerde wateren (Daamen & de Vries, 2012, p.1). De haven en de stad raakten zo steeds meer gesepareerd. Norcliffe (1996) onderscheidt drie stadia in de ruimtelijke relatie tussen (grote) steden en havens (zie figuur 2.2).

Stadium 't1' toont de historische relatie tussen stad en haven, waarin de (haven)stad en de haven nauw met elkaar verbonden waren.

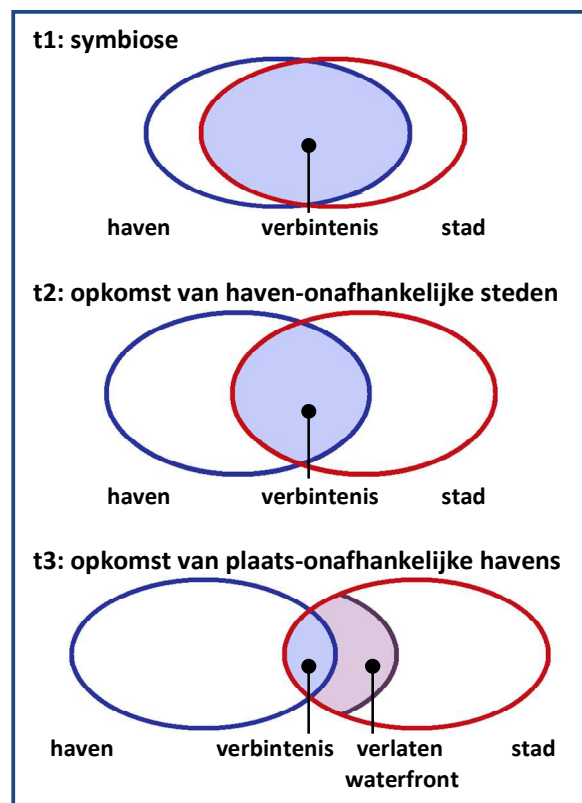
Het daarop volgende stadium 't2' wordt gekarakteriseerd door 'haven-onafhankelijke steden': havensteden werden steeds minder afhankelijk van de haven als economische sector.

In het derde stadium 't3' wordt de haven ook steeds onafhankelijker van de stad. Vanwege de opschaling in de scheepvaart werd de capaciteit van de oude havengebieden steeds minder toereikend. Op zoek naar diepere wateren en minder reguleringen trekken havens steeds verder weg van de stad (Norcliffe et al., 1996, p.125). Hierbij laten ze de verouderde havengebieden (verlaten) achter. Deze waterfronten zijn de gebieden die in aanmerking komen voor de herontwikkeling naar stedelijk gebied.

De hierboven beschreven stadia van Norcliffe zijn niet aan een bepaalde tijd of periode verbonden, maar kunnen bij elke stad op een ander moment plaatsvinden. Het kan dus zo zijn dat bepaalde havensteden al in stadium t3 zijn beland, terwijl andere nog in t1 of t2 zaten.


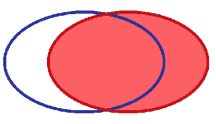
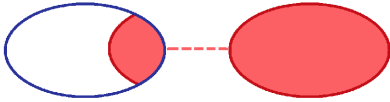
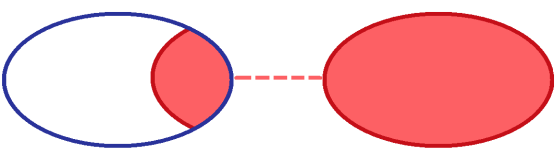
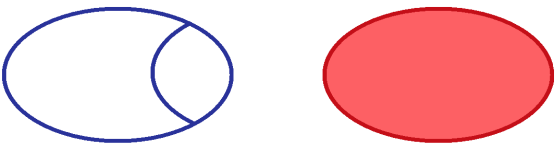
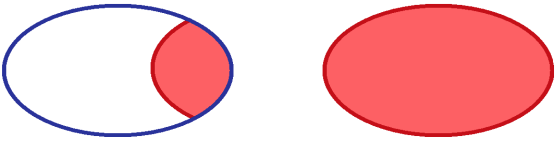
Hoyle (2000) heeft getracht de stadia in de ontwikkeling van de relatie tussen stad en haven in tijdsperiodes in te delen. In deze indeling onderscheidt Hoyle zes stadia (zie figuur 2.3).

Figuur 2.2: Relatie stad en haven in drie stadia



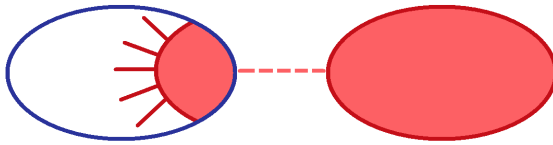
Bron: Aangepast uit Norcliffe, 1996, 'figure 3'

Figuur 2.3: Veranderende relatie tussen stad en haven in zes stadia

	
<p>1. Primitieve haven-stad</p>  <p>Nauwe ruimtelijke en functionele banden tussen haven en stad.</p>	<p>periode: oudheid tot 19^e eeuw</p>
<p>2. Uitbreidende haven-stad</p>  <p>Snelle commerciële en industriële groei dwingt de haven om verder te ontwikkelen buiten de stadsgrenzen.</p>	<p>periode: 19^e eeuw tot begin 20^e eeuw</p>
<p>3. Modern-industriële haven</p>  <p>Industriële groei (met name het raffineren van olie) en de introductie van containers zorgen voor meer separatie en een vraag naar meer ruimte.</p>	<p>periode: midden 20^e eeuw</p>
<p>4. Terugtrekken van het waterfront</p>  <p>Veranderingen in de maritieme technologie zorgen voor de ontwikkeling van losstaande maritieme industriegebieden.</p>	<p>periode: 1960 - 1980</p>
<p>5. Herontwikkeling van het waterfront</p>  <p>De grootschalige moderne havens gebruiken grote hoeveelheden ruimte op het land en water. Stadshernieuwingen van de oudere gebieden vinden plaats.</p>	<p>periode: 1970 - 1990</p>

6. Vernieuwing van de banden stad en haven

periode:
1980 - 2000+



De functie van de haven verandert door de globalisering: de banden tussen stad en haven worden vernieuwd. Het herontwikkelen van oude havengebieden verbetert steeds meer de integratie van haven en stad.

Bron: Aangepast uit Hoyle, 2000, 'figure 6'

In deze zes stadia wordt de evolutie van de banden tussen stad en haven schematisch weergegeven door Hoyle. In de weergave van Hoyle zijn twee bewegingen duidelijk: in de stadia van 1950 tot 1980 (stadium 1 t/m 4) is er een duidelijke trend zichtbaar waarbij de haven geleidelijk aan steeds meer los komt van de stad. Na deze periode (in stadium 5 en 6) zie je in het model van Hoyle dat haven en stad weer steeds meer verbonden raken door de herontwikkeling van verouderde havengebieden naar stedelijk gebied.

Afgezien van het feit dat Hoyle meer stadia gebruikt dan Norcliffe om de veranderende relatie tussen stad en haven weer te geven is deze laatste trend een belangrijk verschil tussen de twee modellen. In het zesde stadium spreekt Hoyle van een 'vernieuwing van de banden tussen stad en haven'. Het model van Norcliffe stopt bij stadium 't3' waarbij weliswaar wordt gesproken van het 'vrijkomen' van het waterfront, maar er geen nieuwe banden worden weergegeven.

Ondanks dat dit laatste stadium in zijn model niet voorkomt, spreekt ook Norcliffe van een vernieuwing van de banden tussen stad en haven: het herontwikkelen van havengebieden - en het verplaatsen van deze havens naar dieper water - heeft de traditionele banden tussen stad en haven sterk verzwakt. Aan de andere kant is het traditionele waterfront weer op een nieuwe manier opgenomen in de stad, waardoor de relatie tussen haven en stad misschien wel weer net zo sterk is als vroeger, al zijn de relaties van een andere aard (Norcliffe et al., 1996, p.133).

De relatie tussen stad en haven is door de jaren heen veel veranderd en heeft verschillende fasen doorlopen. Na een aanvankelijke trend van een steeds sterkere scheiding tussen de twee, lijken de banden zich tegenwoordig weer te herstellen, al zij het in een andere vorm dan in het verleden.

2.2.3 Beleid stedelijke- en waterfrontontwikkelingsopgaven

Om te anticiperen op de veranderingen die plaatsvonden op het waterfront is het beleid door de jaren heen meegegroeid. In deze paragraaf wordt deze evolutie van het (waterfront)beleid behandeld. Allereerst zal er kort ingegaan worden op de algemene evolutie van het beleid. Vervolgens wordt er ingezoomd op de Nederlandse situatie: in welke vorm is het beleid met betrekking tot het waterfront in Nederland tot stand gekomen en geëvolueerd.

Beleidsevolutie voor stedelijke vernieuwingsopgaven

De interesse voor stedelijke vernieuwingskwesties kwam op in West Europa in de jaren '50, navolgend op de naoorlogse wederopbouw. Sinds toen is de perceptie van deze opgave veel veranderd. Van der Knaap en Pinder (1992, p.157) veronderstellen dat er in de ontwikkeling van (waterfront)beleid – en het anticiperen op stedelijke problemen – vier fasen te onderscheiden zijn: identificatie, herkenning, oplossing en management (zie figuur 2.4):

Fase 1: identificatie

In deze fase bestond er onenigheid over de aanpak van verouderde stedelijke gebieden. In deze begintijd is het probleem voornamelijk nog een academische discussie, waarbij de problematiek nauwelijks of geen politieke aandacht krijgt.

Fase 2: herkenning

Stedelijke problematiek kreeg steeds meer aandacht in deze fase en komt steeds hoger op de politieke agenda te staan. De zoektocht naar effectieve beleidsmaatregelen om het probleem aan te pakken duurde voort.

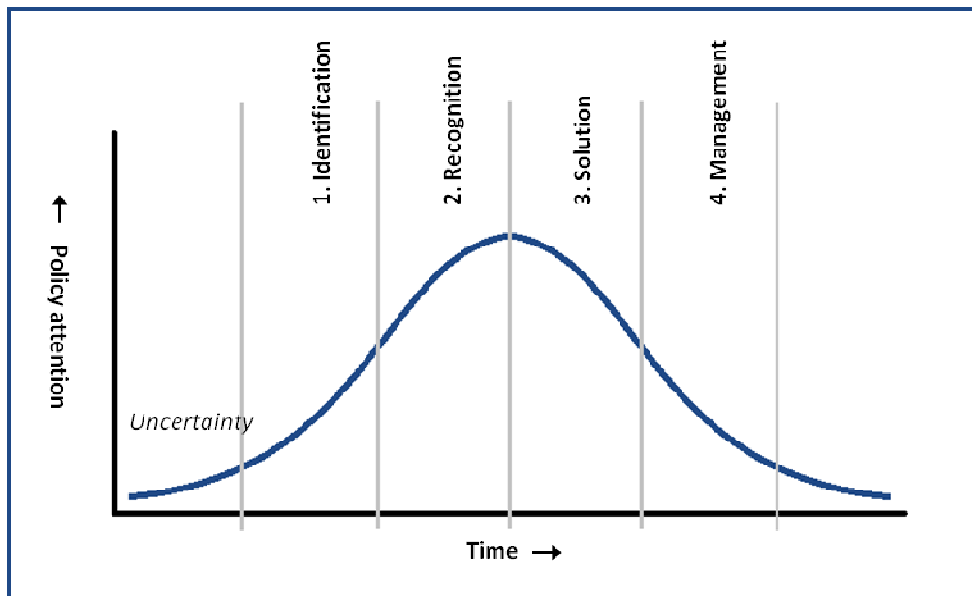
Fase 3: oplossing

De voorgestelde strategieën krijgen politieke en maatschappelijke steun. Goed gedefinieerde beleidsinstrumenten worden toegepast op de duidelijker in kaart gebrachte problematiek. In deze periode van politieke consensus nam de politieke aandacht voor de stedelijke problematiek af, het resterende debat verlegde zijn focus op het efficiënter maken van de oplossingen.

Fase 4: management

In deze fase was de omvang van het probleem geslonken tot een acceptabel en handelbaar niveau. Hierdoor kon de focus verlegd worden naar het implementeren en optimaliseren van het ontwikkelde beleid. Tijdens deze fase verdween de problematiek van het nationale podium en werd het beleid gedecentraliseerd.

Figuur 2.4: Beleidsevolutie voor stedelijke vernieuwingsopgaven in vier fasen



Bron: van der Knaap & Pinder (1992), p. 157

Beleid in Nederland met betrekking tot het waterfront en binnenstedelijke vernieuwing

Nederland heeft meer te maken met havensteden en waterfronten dan andere Europese landen. Het stedelijke ontwikkelingsbeleid heeft hier vier verschillende fasen doorlopen. Deze fasen kunnen gerelateerd worden aan de hiervoor beschreven 'algemene' fasen (van der Knaap & Pinder, 1992, p.158).

Fase 1: Wederopbouw (1950 – 1970)

In deze fase was er in Nederland sprake van drie verschillende vormen veroudering en verval. Ten eerste was er sprake van verval in economische zin van de bebouwde omgeving; infrastructuur en vastgoed raakten verouderd waardoor het steeds minder de moeite waard was om de gebouwen te exploiteren en te onderhouden. De tweede vorm van verval had te maken met technische veroudering. Teruglopende investeringen in de oudere havengebieden leidden tot achterstallig en slecht onderhoud aan infrastructuur en installaties. De derde vorm van verval had te maken met het langzamerhand wegvallen van het complexe systeem van horizontale en verticale verbindingen tussen de verschillende economische sectoren. Deze neerwaartse spiraal beïnvloedde de omliggende gebieden (van der Knaap & Pinder, 1992, 159).

Ondanks de omvang en de gevolgen van deze problemen, was er in deze periode weinig aandacht voor. De problematiek rondom het waterfront zat nog in fase 1 van het in figuur 2.4 weergegeven model. Er werd in het opgestelde beleid in deze periode weinig aandacht besteed aan de sociale component. Er waren slechts een paar zeldzame initiatieven waarbij gebruik gemaakt werd van de mogelijkheden van het vrijgekomen waterfront (van der Knaap & Pinder, 1992, 159).

Fase 2: Herstel en renovatie (1970 – 1980)

Er kwam op nationaal niveau steeds meer aandacht voor het herontwikkelen van waterfronten en binnenstedelijke gebieden en de sociale component hierin. Hierbij werden bewoners betrokken bij projecten waarbij wijken werden geherstructureerd die werden gekenmerkt door hoge werkeloosheid en huizen die in slechte staat verkeerden (van der Knaap & Pinder, 1992, 160).

De beleidsstrategie die hierbij gevolgd werd had wel aandacht voor de sociale problemen waarbij veel aandacht werd besteed aan de leefomstandigheden van mensen, maar het beleid was niet effectief en werkte soms averechts omdat de beleidsmakers de volle aard van het probleem niet begrepen. Ze probeerden niet om wonen, werk en voorzieningen te integreren. In plaats daarvan werden bijvoorbeeld bedrijven uit de woonwijk geplaatst tijdens de herstelwerkzaamheden, wat problemen als werkeloosheid in deze gebieden juist in de hand werkte (van der Knaap & Pinder, 1992, 160).

Fase 3: 'Urban management' (1980 – 1986)

Het beleid uit de voorgaande periode werd gedeeltelijk aangehouden, maar ook gedeeltelijk aangepast toen in begin jaren '80 de aard en de omvang van de problemen in de waterfront gebieden duidelijker werd. Zo werd duidelijk dat de werkloosheid in gebieden rondom de achtergelaten havengebieden (die aanvankelijk als tijdelijk werd beschouwd) permanent was. De vraag naar werk was sterk gedaald en de beroepsbevolking in deze gebieden was vaak erg gespecialiseerd in haar oude (haven)werkzaamheden (van der Knaap & Pinder, 1992, 160).

Conform fase 3 van het model werd het beleid voor stedelijke vernieuwingen gedecentraliseerd van nationaal naar stedelijk niveau. Het gevolg hiervan was dat er veel verschillende soorten beleid werd gevoerd rondom het waterfront in de verschillende gemeenten. Er waren twee algemene vormen van beleid te onderscheiden.

Ten eerste was er veel aandacht voor het opknappen van bestaande bebouwing om het verval van het gebied tegen te gaan. Zo waren er bijvoorbeeld in Rotterdam publieke initiatieven om de grote woonblokken, die eind 19^e en begin 20^{ste} eeuw haastig waren neergezet wegens een snelle groei van de haven, te renoveren. Ook vanuit de private sector werd middels gentrification het verval tegengegaan door oude historische woningen op te knappen in de gebieden rondom het waterfront (van der Knaap & Pinder, 1992, 161).

Daarnaast werd, onder andere door de groter wordende recessie, anders gekeken naar het scheiden van wonen en werk: in plaats van door te gaan met het verplaatsen van bedrijven uit de wijken werd getracht de banen die er waren te behouden. Hoewel dit een stapje in de goede richting was, was het verreweg niet afdoende om het verlies van banen door het wegtrekken van de haven op te vangen. Het waterfrontgebied had ook geen vooruitzicht op een herstel van de bedrijvigheid. Er werd bedacht dat er een grootschalige ingreep nodig was waarvan ook de omliggende gebieden zouden profiteren. Dit besef luidde de vierde fase in van het stedelijke vernieuwingsbeleid (van der Knaap & Pinder, 1992, 161).

Fase 4: 'City management' en 'city marketing' (1986 -)

Het nationale beleid bleef zich midden jaren '80 richten op economisch herstel. In de stedelijke context vertaalde dit zich in het richten op het verbeteren van de stad in zijn geheel. Hierdoor kwam er minder aandacht voor de wijken met een sociaal-economische achterstand. De gedachte hierachter was dat de algemene verbeteringen van de stad ook de mogelijkheden en omstandigheden in de mindere wijken ten goede zou komen (van der Knaap & Pinder, 1992, 162). Deze fase komt overeen met fase 4 in het model, wat betekent dat het probleem inmiddels van een aanvaardbaar en behandelbaar niveau is en de focus in het beleidsvormingsproces zich heeft verlegd van de richting van het beleid naar het verbeteren van de efficiëntie en de implementatie hiervan.

Het beleidsvormingsproces blijft zich nog steeds op stedelijk niveau bevinden. De 'city marketing' staat centraal in deze fase van het stedelijke vernieuwingsproces. De stad wordt niet alleen als een onderneming gezien, maar ook als een product waarbij marketing van groot belang is. Dit duidt ook op de veranderde instelling van steden. Deze is verschoven van een dominante instelling naar een meer op samenwerking gerichte instelling, waarbij potentiële investeerders al in de voorbereidingsfase bij het project betrokken worden (van der Knaap & Pinder, 1992, 162).

In deze periode stond economische vooruitgang centraal in de stedelijke (her)ontwikkeling. Het werd extra belangrijk om het beleid aan te passen op internationale veranderingen. In 1988 werd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening de aandacht gevestigd op regionale economische specialisatie. Op deze manier werd gepoogd de internationale concurrentiepositie van Nederland te verbeteren. Steden werden hierin gezien als 'motoren van de economie'. Het (nationale) beleid richtte zich op het versterken van deze stedelijke centra (McCarthy, 1996, p.549).

Deze veranderingen in het beleid komen overeen met de verschuiving van 'managerialism' naar 'entrepreneurialism'. De beleidsvoering van de overheid ging zich meer richten op economische groei en werkgelegenheid (Harvey, 1989; Norcliffe et al., 1996). Bij de 'entrepreneurial approach' paste een meer governance-gerichte aanpak waarmee er meer aandacht kwam voor het sturen van private investeringen, in plaats van projecten te realiseren met publieke middelen (McCarthy, 1996). Hierbij werd soms gebruik gemaakt van zogeheten 'flagship-projects' (zie kader 2.2) om deze private geldstroom op gang te brengen (Spaans, 2004).

Kader 2.2: Flagship-projects

Flagship-projects, ook wel 'flagships' genoemd, zijn iconische, prestigieuze projecten waarmee geprobeerd wordt het imago van een stad of gebied te verbeteren of te vernieuwen en zo investeerders naar het gebied te trekken (Doucet, 2010, p.15). De strategie van overheden om flagships te gebruiken bij gebiedsontwikkelingen past bij de 'entrepreneurial form of governance' (Spaans, 2004, p.337; McCarthy, 1996, p.12).

Flagships worden veelal gebruikt bij de herontwikkeling van oude industriële gebieden. Voorbeelden hiervan zijn fabrieksterreinen, pakhuizen of waterfronten (Doucet, 2010, p.16).

Deze verschuiving in de aanpak zorgde voor een verandering van de relevantie van actoren betrokken bij stedelijke vernieuwingsprojecten. Het heeft ook de organisatorische en financiële constructies die werden gebruikt veranderd. Voor deze fase waren nationale- en lokale overheden dominant bij stadsvernieuwingen en waren de rollen van de betrokken actoren beperkt. De rol van private investeerders is aanzienlijk veranderd, vooral door de toename in het gebruik van publiek-private samenwerkingsverbanden en andere convenanten tussen publieke en private partijen (van

der Knaap & Pinder, 1992, 162; McCarthy, 1996, p.548). Dit is met name relevant voor waterfrontvernieuwingsprojecten, die vanwege hun aard vragen om grootschalige interventies en grote investeringen om tot een goed resultaat te komen (van der Knaap & Pinder, 1992, 162). Naast het samenwerken kan het waterfront door de eigendomssituatie (waar vaak een havenbedrijf ook grondpositie heeft) ook spanningen opleveren. Het waterfront als grensvlak tussen haven en stad wordt dan ook al sinds de jaren '80 gezien als een 'zone of conflict and co-operation' (Daamen & de Vries, 2012, p.2). In paragraaf 2.3 wordt verder ingegaan in de aard en vorm van deze publiek-private samenwerkingsverbanden.

In deze nieuwe fase in de (her)ontwikkeling van het waterfront worden de bestaande havenfuncties in (oude) havengebieden steeds vaker afgewogen tegen een mogelijke herontwikkeling van het stedelijk gebied. Zodra dit niet alleen meer vanuit sociaal oogpunt gewenst was (vanwege het verouderen van het havengebied), maar het herontwikkelen naar stedelijk gebied ook nog eens meer op zou leveren dan de havenfunctie, verlieten havens steeds meer de oude havengebieden om deze te herontwikkelen. Rond het eind van de 20^{ste} eeuw werd het verplaatsen van havens naar 'nieuw' havengebied vanwege de logistiek dan ook niet meer als enige motivatie gezien voor havens om te vertrekken, maar was ook de winst die gemaakt kon worden met de herontwikkeling van het gebied een belangrijke motivatie (Daamen & de Vries, 2012, p.2).

Modellen niet toereikend

De in deze paragraaf beschreven modellen beschrijven het verlaten van het waterfront als een proces dat te veralgemeniseren is in een model. Beide laten hiermee echter lokale omstandigheden buiten beschouwing. Deze transformatieprocessen zijn tijds- en locatieafhankelijk door de verschillende actoren en de 'agency' die zij uitoefenen. Het is daarom naast de algemene context belangrijk om te kijken naar de actoren die er in een gebied zitten en welke effecten zij hebben op deze verandering. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 2.4.

Eerst wordt in de volgende paragraaf gekeken naar publiek-private samenwerking. Zoals in 2.2.3 aan bod kwam zijn overheden in de 4^e fase van het beleid zich steeds meer gaan richten op 'governance'. Hierbij kwam er steeds meer aandacht voor het sturen van private investeringen dan het ontwikkelen met publiek geld. Dit sturen gaat door middel van publiek-private samenwerking. Dit wordt behandeld in de volgende paragraaf.

2.3 Publiek-private samenwerking

In deze paragraaf wordt het begrip publiek-private samenwerking (PPS) behandeld. Er zijn veel verschillende definities en modellen van deze vorm van samenwerken. In deze paragraaf wordt het samenwerkingsverband toegelicht alsmede (een aantal) verschillende vormen.

2.3.1 Wat is PPS?

PPS-constructies zijn dus samenwerkingsverbanden tussen de publieke en private sector. Dit is echter de zeer ruime definitie van het begrip. Boxmeer (2005) en Edelenbos en Teisman (2008) definiëren het in engere zin: 'PPS kan beschreven worden als een duurzame manier van samenwerken tussen publieke en private actoren die ervoor zorgt dat deze actoren samen producten of diensten kunnen ontwikkelen en hierbij de risico's, kosten en opbrengsten delen'. Eversdijk en Korsten (2008) voegen hieraan toe dat de toegevoegde waarde voor alle betrokken partners van belang is. Nijkamp (2002) stelt hierbij dat PPS een 'geïstitutionaliseerde vorm van samenwerking is, speciaal ontworpen voor de realisatie van een bepaald project'.

De definitie van PPS die bij dit onderzoek gebruikt zal worden is gebaseerd op bovenstaande definities: PPS is een samenwerkingsverband tussen publieke en private actoren ten einde het realiseren van een gemeenschappelijk doel, waarbij de risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld en de samenwerking een meerwaarde creëert voor alle betrokken partijen.

PPS is bij ontwikkelingen vaak de meest gewenste oplossing (Priemus, 2002, p.202); PPS wordt geacht bij te dragen aan een grotere doelmatigheid, een snellere projectdoorloop en aan een inhoudelijke verbetering. Dit komt door een combinatie van kennis en kunde en bereidheid tot het dragen en delen van risico's. De omvang en de complexiteit van grote projecten maken publiek-private samenwerking vaak noodzakelijk (Eversdijk & Korsten, 2008, p.55).

2.3.2 Het ontstaan van PPS

De reden van het ontstaan van PPS-constructies wordt aan verschillende factoren toegedicht. Deze verklaringen reiken van financiële en economische redenen tot bureaucratische of strategische redenen. Budgettekortkomingen spelen een belangrijk rol bij het ontstaan van publiek-private samenwerkingsverbanden, maar verklaren niet waarom PPS-constructies gebruikt worden (Edelenbos & Teisman, 2008, p.615).

Priemus (2002) schrijft het ontstaan van PPS toe aan veranderingen in de planningsopvatting van de overheid. Hij maakt de koppeling met de verschuiving van de instelling van de overheid van managerialism naar entrepreneurialism (zie 'fase 4' in §2.2.3). De overheid ging steeds meer aandacht besteden aan de Angelsaksische planningsbenadering, waarbij er meer ruimte gecreëerd wordt voor private initiatieven en –financieringen. Planologisch gezien hing dit samen met een verschuiving van (publieke) investeringen in grootschalige projecten naar meer specifieke projecten met een substantiëlere bijdrage van de private sector (Healey, 2007, p.56).

Dit hing samen met nog een andere verschuiving. In het verleden functioneerde de overheid volgens het 'government' principe; hierbij handelde de overheid alleen op basis van wettelijke macht (Spit & Zoete, 2006, p.96). Als reactie op de steeds dynamischer wordende maatschappij vond er een verschuiving plaats van 'government' naar 'governance' (Edelenbos & Teisman, 2008, p.2; Roo, 2007, p.19). Deze ontwikkeling hangt samen met de verandering van 'managerialism' naar 'entrepreneurialism': bij 'governance' wordt getracht de krachten van publieke en private partijen te bundelen om de effectiviteit en de legitimiteit van het uiteindelijke plan te verbeteren (Spit & Zoete, 2006, p.96).

De verschuiving van 'government' naar 'governance' betekende dat de oude publiek gefinancierde manier van ontwikkelen plaats maakte voor een flexibelere, interactiegerichte manier van ontwikkelen, gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid. Actoren hebben namelijk vaak niet alle benodigde hulpmiddelen, zoals geld, kennis of vergunningen voorhanden. Private actoren zijn afhankelijk van de publieke sector voor het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden en het verlenen van vergunningen, terwijl publieke actoren afhankelijk zijn van private investeerders voor het financieren van hun publieke ambities (Priemus, 2002, p.202; Edelenbos & Teisman, 2008, p.615; McCarthy, 1996, p.548). Edelenbos en Teisman (2008) stellen dat de vraag naar PPS deels ontstaan is vanuit de behoefte deze wederzijdse afhankelijkheid te stroomlijnen.

2.3.3 PPS-modellen

Er zijn veel verschillende manieren waarop de overheid ontwikkelingen kan beïnvloeden en sturen. Aan de ene kant van het spectrum staat wat Healey (2010) noemt de 'bureaucratic administration', waarbij de overheid randvoorwaarden stelt en zich er verder niet mee bemoeit. Aan de andere kant staan de 'collaborative governance processes', waarbij veel belanghebbenden betrokken zijn en die gekenmerkt worden door open processen (Healey, 2010, p.63).

Ook binnen PPS-modellen zijn er verschillen te vinden in de rol van de overheid. Hierbij gaat het vooral om de relatie tussen de publieke en de private partijen. PPS kent twee basisvormen. Aan de ene kant is er de verbindende interactiegerichte PPS, die bestaat uit de 'logica van het verbinden' die past in het netwerksturingsdenken en het procesmanagement denken: de alliantie-PPS. Aan de andere kant is er de PPS-vorm die bestaat uit de 'logica van het scheiden' die met name contractueel geregeld is: de concessie-PPS (Eversdijk, 2008, p.57).

Alliantie- versus concessiemodellen

Het concessiemodel wordt ook wel gezien als een contractuele PPS. Een contractuele PPS is gericht op de scheiding van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen en verbinding via een juridische lijn (Eversdijk & Korsten, 2008, p.60). Het concessiemodel is een vorm van samenwerken waarbij de overheid de lange termijn exploitatierechten verkoopt. De concessie kan meerdere vormen aannemen, zoals een 'design-build' contract of een 'build-operate-transfer' contract (Edelenbos & Teisman, 2008, p.616).

Bij een concessie-PPS is de regie met name in handen van de publieke 'partner' terwijl de private 'partners' een meer uitvoerende rol krijgen. Er is en blijft dus sprake van een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, vormgegeven in een geïntegreerd contract voor de uitvoering van publieke taken (Eversdijk & Korsten, 2008, p.64).

Het alliantiemodel is een vorm van samenwerken die gekarakteriseerd wordt door intensieve betrokkenheid van de overheid in de verschillende fases van het proces. Het betrekken van private partijen in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces kan leiden tot een betere synergie en verhoogde resultaten. Dit komt doordat het delen van kennis en kunde zowel de kwaliteit als de efficiëntie van het eindproduct kan verbeteren (Edelenbos & Teisman, 2008, p. 616-617).

Bij een alliantie-PPS is er, in tegenstelling tot het concessiemodel, wel sprake van een gezamenlijk opdrachtgeverschap. Vaak vertaalt dit zich naar een gemeenschappelijk opgerichte maatschappij (joint venture) met een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat. Het proces van gezamenlijke planontwikkeling staat hier dan ook centraal: dus eerst een keuze van de partner, daarna het opstellen van een plan. Dit in tegenstelling tot het concessiemodel, waarbij de opdrachtgever eenzijdig een plan opstelt en daarna pas de partner selecteert (Eversdijk & Korsten, 2008 p.64).

In onderstaande tabel (2.1) staan de verschillende eigenschappen van de concessie- en alliantiemodellen opgesomd.

Tabel 2.1: PPS als concessie- en alliantiemodel

kenmerk	PPS als concessiemodel	PPS als alliantiemodel
Type relatie tussen publieke en private partijen	Duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij). Samenwerking beperkt zich tot de fase voorafgaand aan de uitbesteding.	Overheid en private partijen zijn gezamenlijk betrokken bij het gehele proces, het ontwerpen, uitvoeren en beheren. De samenwerking is gericht op het realiseren van gezamenlijke doelen.
Rol van contracten bij het opzetten en gedurende het verloop van de PPS	Sterke nadruk op het gebruik van contracten om duidelijkheid en zekerheid te creëren in het samenwerkingsverband.	Minder nadruk op contracten, de samenwerking is meer gebaseerd op wederzijds vertrouwen.
Het vaststellen van de problematiek en de oplossingsrichtingen van het project	De publieke partijen definiëren (grotendeels) de problemen en de oplossingen.	Publieke en private partijen stellen gezamenlijk de problemen en oplossingsrichtingen op.
De scope van het project	Neiging tot het duidelijk afbakenen van de grenzen. Waarna er weinig ruimte is voor het afwijken van de gemaakte afspraken.	Neiging om buiten het voorafgeschetste kader te treden, waarbij er vaak gezocht wordt naar verbindende elementen binnen het project.

Management- beginselen tijdens het opzetten en gedurende het verloop van de PPS	Sterk gebaseerd op de principes van het projectmanagement: het vaststellen van duidelijke doelen, het project plannen en het toezicht houden.	Meer gebaseerd op de principes van het procesmanagement: doelgeoriënteerd ontwikkelen, het opstellen van gezamenlijke doelen en een nauw samenwerkingsverband.
---	--	--

Bron: Edelenbos & Teisman, 2008, 'table 1'.

In de tabel zijn de eigenschappen van de beide PPS-modellen per onderwerp weergegeven. In deze opsomming vormt zich een duidelijk beeld: in het concessiemodel draait het om de overheid die de doelen stelt, de opdracht vormgeeft en uit laat voeren (door private partijen). Bij het alliantiemodel ligt de nadruk juist op het samenwerken, waarbij bij elke stap zowel publieke als private partijen betrokken zijn.

In de laatste rij van tabel 2.1 worden project- en procesmanagement in verband gebracht met de twee typen PPS-modellen. Hierbij wordt het concessiemodel geassocieerd met projectmanagement en het alliantiemodel met procesmanagement.

PPS-management: project- versus procesmanagement

Het basisprincipe van PPS is het samenbrengen van (publieke en private) partijen en ervoor te zorgen dat dit samenwerkingsverband in stand blijft. Dit kan een uitdaging zijn vanwege de complexiteit van de samenwerking. Deze wordt veroorzaakt door de onderlinge afhankelijkheid en de pluriformiteit van de betrokken partijen. Hierdoor is het nodig om de samenwerking actief te faciliteren (Edelenbos & Teisman, 2008, p.618).

Het managen van een PPS kan benaderd worden vanuit twee perspectieven: vanuit het perspectief van projectmanagement of vanuit het perspectief van procesmanagement (Edelenbos & Teisman, 2008, p.618).

Projectmanagement richt zich sterk op de individuele fases van het project. Elke transitie van een nieuwe fase is gebaseerd op een document waarin de resultaten van de afgelopen fase staan en waartin de benodigdheden en de benadering van de nieuwe fase zijn beschreven (Edelenbos en Teisman, 2008, p.619).

De projectmanagementbenadering gaat ervan uit dat problemen en de gevonden oplossingen redelijk stabiel zijn en niet al te veel gaan veranderen gedurende het ontwikkelingsproces. Hierbij worden 'projectmanagement tools' gebruikt: een duidelijk doel, een vaststaand tijdsschema, duidelijke voorwaarden en een eindproduct dat al vaststaat bij de start van het ontwikkelingsproces (Edelenbos en Teisman, 2008, p.619).

Procesmanagement gaat, in tegenstelling tot projectmanagement, juist uit van complexiteit en dynamiek tijdens het ontwikkelingsproces en van de verschillende doelen en perspectieven van de betrokken actoren. De ontwikkeling is 'wicked' en ongestructureerd, wat komt door onvoldoende inzichten in het einddoel van de ontwikkeling en een gebrek aan consensus bij het definiëren van een oplossing voor het probleem. Bij procesmanagement wordt de 'problemsolving' gezien als een

continu proces, waarbij het inbrengen van inzichten en informatie door de verschillende partijen de consensus vergroot (Edelenbos en Teisman, 2008, p.619).

De grootste verschillen tussen de twee perspectieven hebben te maken met het creëren van draagvlak en het omgaan met dynamiek tijdens het ontwikkelingsproces. Bij projectmanagement moet het draagvlak gecreëerd worden door middel van de kwaliteit van het plan; dit zou zo goed en aantrekkelijk moeten zijn dat het iedereen overtuigt, zelfs de burgers. Er wordt hierbij niet geanticipeerd op de dynamiek tijdens het ontwikkelingsproces. Projectmanagement wordt gekenmerkt door snelle besluitvorming en het negeren van nieuwe mogelijkheden. Het grootste probleem bij deze benadering is dan ook dat het resultaat vaak niet naar tevredenheid is van betrokken actoren en de burgers (Edelenbos en Teisman, 2008, p.618).

Bij procesmanagement wordt het draagvlak gecreëerd door alle partijen te betrekken bij het ontwikkelingsproces, waardoor ze de ontwikkeling kunnen beïnvloeden. Tijdens het proces wordt geprobeerd de opties open te houden waardoor er geanticipeerd kan worden op eventuele veranderingen. Het is een proces van discussiëren en onderhandelen, wat uiteindelijk leidt tot de besluitvorming. Het grootste probleem bij deze benadering is dat de openheid en de hoeveelheid betrokken partijen veel tijd kost (Edelenbos en Teisman, 2008, p.618). PPS-procesmanagement wordt door velen gelijk gesteld aan netwerkmanagement (Eversdijk & Korsten, 2008, p.57).

Netwerksturing

De bestuurskunde kent verschillende benaderingen om beleids- en besluitvormingsprocessen te begrijpen. Netwerksturing is een van deze denkramen. Bij netwerksturing wordt een gebiedsontwikkeling of project gezien als het product van overleg en onderhandeling tussen partijen die van elkaar afhankelijk zijn en onder meer door coalitievorming hun belangen behartigen. In het netwerkperspectief staat dus niet slechts het plan of handelen van een afzonderlijke overheidsorganisatie centraal. De betrokken partijen zijn van elkaar afhankelijk en hebben elkaar nodig in het zoeken naar oplossingen die de verschillende belangen en waarden recht doen (Eversdijk & Korsten, 2008, p.57).

Netwerkmanagement wordt ook wel opgevat als 'het begeleiden van spelen in netwerken'. Deze 'beleidsspelen' zijn een aanduiding voor reeksen van interacties tussen actoren, gericht op de beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en werkwijzen. Beleidsspelen kunnen zich in verschillende arena's afspelen, waarin actoren strategische keuzes maken, belangen proberen te behartigen en tot een vergelijk proberen te komen (Eversdijk & Korsten, 2008, p.58).

2.3.4 Planningstijlen en PPS

De verschillende vormen van PPS in de voorafgaande paragrafen brengen verschillende rollen met zich mee die de overheid kan aannemen. De planningstijl die de overheid aanneemt is determinerend voor de vorm van PPS die gebruikt kan worden bij (her)ontwikkelingen.

Waterfrontherontwikkelingsprocessen worden grotendeels beïnvloed door lokale instituties, projectmanagement, de planningrationaliteit, het type stedelijk gebied en de bestaande

marktomstandigheden. Gezamenlijk karakteriseren deze contextuele factoren specifieke planningstijlen bij waterfront herontwikkeling (Galland & Hansen, 2012, p.205).

Galland & Hansen hebben op basis van deze factoren een categorisatie gemaakt van planningstijlen, waarbij ze deze hebben ingedeeld in vier verschillende typen: 'public investment planning', 'regulative planning', 'trend planning' en 'leverage planning'.

Public investment planning

Deze planningstijl komt voort uit een 'publieke', plangestuurde planningrationaliteit, waarbij de publieke sector de (financiële) middelen alloceert en herontwikkelingsprojecten coördineert om publieke doelen na te streven (vaak ten gunste van de lokale bevolking met een sociaal-economische status). Deze wordt geleid door semi-publieke organisaties, waardoor de private sector slechts een beperkte rol heeft bij de uitvoering. Deze stijl is gebaseerd op het administratief-corporatisme, waarbij actoren uit de publieke sector gezamenlijk (de belangrijke) beslissingen nemen over het te voeren beleid. Deze vorm van ontwikkelen wordt vaak gebruikt in tijden van economische tegenspoed (Galland & Hansen, 2012, p. 208; Brindley, 1996, p.22).

Regulative planning

Regulative planning komt ook voort uit een 'publieke', plangestuurde rationaliteit. Het volgt het rationele besluitvormingsproces waarbij het publiek belang voorop staat. 'Regulative planning' opereert via de lokale overheden en hun planningafdelingen. De kernactiviteit bij deze planningstijl is het toetsen van private initiatieven aan de hand van de publieke (plannings-)visie. Deze vorm van planning wordt vaak gebruikt in tijden vanuit een grote vraag vanuit de markt naar het (her-)ontwikkelingsprojecten (Galland & Hansen, 2012, p. 209; Brindley, 1996, p.60).

Trend planning

Deze planningstijl is meer marktgedreven en is een reactie op de 'zwaktes' van de regulative planning en introduceert daarom marktcriteria in het besluitvormingsproces. Ontwikkelingen zijn hierbij afgestemd op de vraag uit de markt en het planningssysteem past zich daarom aan aan de marktomstandigheden (Galland & Hansen, 2012, p. 209; Brindley, 1996, p.60).

Leverage planning

Deze stijl is evenals regulative planning marktgedreven. Bij leverage planning worden echter publieke financiële middelen gebruikt om private investeringen aan te trekken. De publieke sector heeft hierin de rol van het opzetten van initiatieven – zoals flagship projects (zie kader 2.2 in §2.2.3) – om de ontwikkeling van een gebied door private partijen op gang te brengen. Het is een flexibele, 'entrepreneurial' planningstijl, waarbij de private sector publieke problemen oplost en de publieke sector publiek-private samenwerking stimuleert. Het grootste verschil met trend planning is dat bij

trend planning stedelijke (her)ontwikkeling al plaatsvindt terwijl dat bij leverage planning nog gestimuleerd moet worden (Galland & Hansen, 2012, p. 209; Brindley, 1996, p.77).

De kernpunten van de verschillende planningstijlen worden in tabel 2.2 weergegeven. Hierin wordt ook aangegeven in welke context de stijl veelal wordt toegepast.

Tabel 2.2: Planningstijlen en hun contextuele determinanten

Planningstijl	Determinant		
	Governancevorm	Planningrationaliteit: politieke- en besluitvormings modellen	Voornaamste begunstigden; economische omstandigheden
Public investment planning	Semi-publieke organisatie (vanuit samenwerking tussen publieke actoren)	Plangestuurd: administratief-corporatistisch	Publiek belang; economische tegenspoed
Regulative planning	Lokale overheden toetsen initiatieven van private partijen	Plangestuurd: technisch en rationeel	Lokale grondeigenaren (ook vanuit publiek belang); sterke vraag vanuit de markt
Trend planning	Lokale overheden faciliteren ontwikkelingen die worden uitgevoerd door de markt	Marktgedreven: naar inzicht van de markt	Private partijen/ ontwikkelaars; sterke vraag vanuit de markt
Leverage planning	Semi-publieke organisatie (publiek-privaat)	Marktgedreven: corporatistisch	Private partijen; potentiële marktvaart

Bron: Galland, 2012, table 1; Brindley, 1996, table 9.1.

Zoals in de tabel te zien is de planningrationaliteit – de houding van de overheid tegenover de aard van ontwikkelen – van invloed op de manier van sturing. Er zijn hierbij duidelijke verschillen te zien tussen de aanpak waarin een overheid een grote rol neemt en situaties waarbij ze juist een grotere rol toebedeelt aan de markt. Deze verschillende vormen van beleid hebben verschillende samenwerkingsverbanden met de private sector tot gevolg.

De planningrationaliteit die een overheid aanneemt is onder andere afhankelijk van de context waarin een ontwikkeling plaatsvindt. De mogelijk determinerende economische omstandigheden zijn weergegeven in de meest rechtse kolom. Hierop zijn factoren van invloed zoals de aanwezigheid van publieke middelen, het publiek belang van een ontwikkeling en de bereidheid van de markt om te ontwikkelen (de vraag vanuit de markt).

In het verdere onderzoek wordt de context onderzocht waarin de herontwikkeling van Stadshavens plaats dient te vinden. Deze omstandigheden zijn daarmee van invloed op de houding die de overheid aan moet nemen tegenover deze herontwikkelingsopgave en welke planningrationaliteit ze het best aan kan nemen.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader samengesteld dat de basis vormt van het onderzoek. Hierbij is de complexiteit van het herontwikkelen van het waterfront besproken. De opgave die er ligt om dit soort gebieden te herontwikkelen kan een samenwerkingsverband vergen van publieke en private partijen. Hierbij zijn ook de verschillende planningrationaliteiten, planningstijlen, aan bod gekomen die de overheid kan aannemen. De opgave is determinerend voor welke stijl er gebruikt dient te worden.

In het vervolg van het onderzoek zullen op basis van dit kader diverse herontwikkelingen van waterfronten onderzocht worden alsmede de context waarin de herontwikkeling van het Stadshavensgebied in Rotterdam zal moeten plaatsvinden. Om dit te kunnen onderzoeken is een analytisch kader samengesteld op basis van de ANT en de ARA dat stelt dat dit soort projecten geanalyseerd kunnen worden op basis van de rollen die de diverse actoren aannemen bij de herontwikkeling.

Het onderzoek zal resulteren in een definiëring van de opgave van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied. Hierbij zal tevens onderzocht worden welke rollen de diverse partijen aan zullen moeten nemen bij de ontwikkeling en welke stijl van planning hierbij gebruikt zal moeten worden.

Als laatst is in dit hoofdstuk een PPS-model geïntroduceerd. Deze zal in het onderzoek getoetst worden op toepasbaarheid op de opgave die er ligt voor het Stadshavensgebied. Op basis van interviews zal de werking van dit model geanalyseerd worden en zullen eventuele verbeterpunten besproken worden.



3. METHODOLOGIE

3.1 Methode van onderzoeken

Theoretisch kader

In het theoretisch kader zijn de bestaande theorieën met betrekking tot herontwikkeling en publiek-private samenwerking behandeld. Deze zijn in dit hoofdstuk uiteengezet omdat herontwikkeling het hoofdonderwerp is van deze thesis en PPS een belangrijke factor is hierbij vanwege de huidige omstandigheden. In Hoofdstuk 1 en 2 is daarnaast de aandacht gevestigd op de gebreken van deze bestaande theorieën, namelijk dat ze te algemeen zijn en geen rekening houden met (veranderende) lokale factoren en actoren.

Deze thesis richt zich op het op het onderzoeken van het Stadshavensgebied. Hierbij worden deze bestaande theorieën als basis gebruikt, maar moet er aanvullend onderzoek plaatsvinden naar deze (f)actoren.

Deskresearch

Middels deskresearch (aangevuld met enkele andere onderzoeksmethodieken, zie paragraaf 3.3) zijn twee casestudies bestudeerd. Dit is gedaan om de verschillen tussen twee dezelfde soort ontwikkelingen – namelijk het herontwikkelen van verouderde havengebieden – in beeld te krijgen. Hierbij is gekeken naar de ontwikkelingen van de London Docklands en Hafencity, Hamburg. Deze beide ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in een andere tijd, onder andere omstandigheden, in verschillende landen en vanuit verschillende planningstijlen/-rationaliteiten. Uit het onderzoeken van deze beide projecten blijkt hoe verschillend ontwikkelingen kunnen zijn van elkaar en toont aan dat dergelijke ontwikkelingen niet gemakkelijk te veralgemeniseren zijn (hierbij niet in twijfel trekkende dat een algemeen model een goede basis kan zijn), maar er aanvullend onderzoek nodig is per case vanwege de lokale (f)actoren.

Empirisch onderzoek

In het onderzoek wordt de herontwikkelingsopgave en de mogelijke aanpak hiervan in Stadshavens onderzocht. Hierbij zal de toepasbaarheid van een PPS-model getoetst worden op deze opgave. Omdat elke herontwikkeling anders is, is het niet mogelijk om de toepasbaarheid van het model volledig te toetsen aan eerdere herontwikkelingsprojecten. Dit zal daarom plaatsvinden middels een ex ante evaluatie. Dit betekent dat er op basis van interviews uitspraken gedaan zullen worden over

de toepasbaarheid van het model bij de herontwikkeling van het Stadshavensgebied. Om deze toetsing zo goed mogelijk uit te voeren is het van belang zoveel mogelijk verschillende invalshoeken van verschillende typen actoren mee te nemen in de evaluatie.

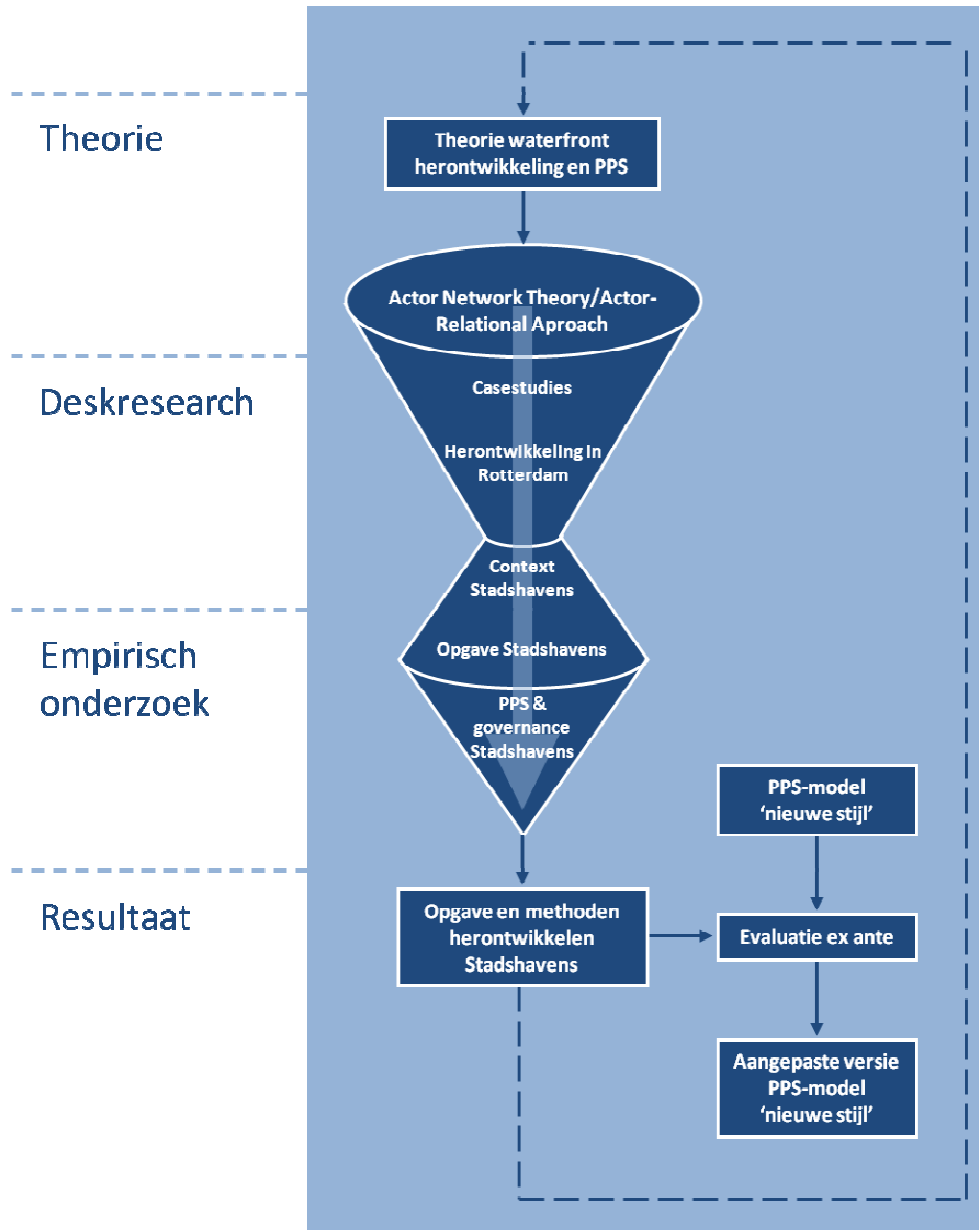
Om het model te evalueren is ervoor gekozen om tijdens de interviews de gewenste methodieken en aanpak te bespreken waarbij er vervolgens is gekeken in hoeverre deze toe te passen zijn binnen het model. Daarnaast is ook gevraagd in hoeverre actoren het model geschikt vinden. Uiteindelijk zal de evaluatie zich richten op de hoofdpunten van de opgave in het Stadshavensgebied. Hierbij is gekeken naar de belangrijkste omstandigheden bij de herontwikkeling en in hoeverre het model hiermee om kan gaan.

De hierboven besproken onderdelen volgen in het onderzoek elkaar op. In de volgende paragraaf is de structuur van het onderzoek weergegeven.

3.2 Structuur onderzoek

Om de verschillende onderdelen van het onderzoek in beeld te brengen en inzicht te verkrijgen in de onderlinge samenhang is in figuur 3.1 de structuur in het onderzoek weergegeven.

Figuur 3.1: Conceptueel model



Het theoretisch kader is reeds behandeld in hoofdstuk 2. Op basis hiervan worden in de hoofdstukken 4, 5 en 6 diverse herontwikkelingsprojecten onderzocht en worden de contextuele factoren in Rotterdam en het Stadshavensgebied onderzocht. Vervolgens wordt in het empirische onderzoek in gedeelten van hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 de opgave en de methoden van herontwikkeling voor het Stadshavensgebied besproken. Op basis van deze resultaten wordt – ook op basis van interviews – het PPS-model 'nieuwe stijl' ex ante geëvalueerd.

3.3 Onderzoeksmethoden

In deze thesis worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Deze worden in deze paragraaf toegelicht. Hierbij wordt eveneens aangegeven voor welke onderdelen van het onderzoek deze gebruikt zijn.

3.3.1 Deskresearch

Theoretisch kader

Middels het bestuderen van bestaande academische literatuur is in het vorige hoofdstuk het theoretisch kader vormgegeven. Hierin is aandacht besteed aan waterfrontherontwikkeling, publiek-private samenwerkingsverbanden.

London Docklands en Hafencity

De 'London Docklands' en 'Hafencity' zijn twee grote waterfrontherontwikkelingen in respectievelijk Londen en Hamburg. De London Docklands is een project aan de Thames dat dateert uit de jaren '80 en nog steeds een van de grootste waterfrontherontwikkelingen is van Europa. Hafencity in Hamburg is een recentere herontwikkeling die (ook bestuurlijk gezien) dichter bij de toekomstige herontwikkeling van de Stadshavens ligt en daardoor beter vertaalbaar is.

Middels deskresearch wordt in hoofdstuk 4 gekeken op welke manier deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en in hoeverre ze succesvol waren. Hierbij wordt eveneens gekeken naar de context waarin deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en wat de voor- en nadelen waren van de manier van ontwikkelen.

Rotterdam

Middels deskresearch zal in hoofdstuk 5 de geschiedenis van herontwikkelingen van het waterfront in Rotterdam bekeken worden. Dit wordt gedaan op basis van het theoretisch kader. Middels de bestaande theorieën wordt de evolutie van het beleid met betrekking tot herstructureringsprojecten uiteengezet.

Er wordt hierbij speciale aandacht besteed aan het Kop van Zuid-project. Er wordt gekeken in welke context deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden, welke organisatie en samenwerkingsverbanden er waren en in hoeverre deze ontwikkeling succesvol is geweest.

Stadshavens

Om het Stadshavensproject te verkennen wordt ook gebruik gemaakt van deskresearch. In hoofdstuk 6 komt dit tot uiting in de analyse van het verloop van het Stadshavensproject tot nu toe. Hierbij

wordt met name gekeken naar de verschillende fasen die het project organisatietechnisch heeft doorlopen.

3.3.2 Interviews

Voor het empirisch onderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews om de context en de opgave van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied te onderzoeken. In de interviews is tevens aandacht besteed aan het herontwikkelen van waterfronten en de (meest geschikte) methoden die hiervoor zijn. Hierbij zijn ook de twee casestudies – Hafencity Hamburg en de London Docklands – aan bod gekomen. Tijdens de interviews is ook de toepasbaarheid van het PPS-model ‘nieuwe stijl’ (die wordt geïntroduceerd in §7.2) onderzocht.

Voor de interviews zijn verschillende actoren benaderd die betrokken zijn of waren bij het herontwikkelen van het Stadshavensgebied. Daarnaast zijn er eveneens experts geïnterviewd op het gebied van waterfrontontwikkeling en publiek-private samenwerking. Een lijst met geïnterviewde personen is weergegeven in tabel 3.1. Deze interviews zijn gebruikt in hoofdstuk 6 en 7 om de context en de opgave van de waterfront herontwikkeling in het Stadshavensgebied te onderzoeken.

Tabel 3.1: Geïnterviewde actoren en experts

Naam	Functie	Organisatie
Maike Akkers	Gebiedsmanager RDM-terrein	Havenbedrijf Rotterdam
Arènso Bakker	Port (re)development advisor, partner	Stig BV
	Vorige functie: Director Site Development	Port of Rotterdam
Tom Daamen	Universitair docent sectie ‘Real estate’	Technische Universiteit Delft
Gerwin Hop	Eigenaar/adviseur	Adviesbureau ‘Over Morgen’
Menno Huijs	Strategisch beleidsadviseur havenontwikkeling	Gemeente Rotterdam
Paul Jansen	Advisor investment management	Havenbedrijf Rotterdam
	Vorige functie: Controller-secretaris	Projectbureau Stadshavens
Arjen van Klink	Senior strategy & innovation advisor	Rabobank Rotterdam
Isabelle Vries	Gebiedsmanager Waalhaven-oost	Havenbedrijf Rotterdam

Daarnaast is ook geprobeerd interviews af te nemen van bij de herontwikkeling van Hafencity betrokken actoren. Dit is niet gelukt. Er heeft wel een mailconversatie plaatsgevonden waarbij door Brigitte Witthoefft, werkzaam bij Hafencity Hamburg GmbH, antwoord is gegeven op vragen met betrekking tot het Hafencity project (zie bijlage 1).

De uitwerkingen van de interviews zijn bij de onderzoeker op aanvraag beschikbaar, mits hier toestemming voor is gegeven door de geïnterviewde.

3.3.3 Stage

Ter ondersteuning van het masteronderzoek heb ik stage gelopen bij het adviesbureau Twynstra Gudde. Tijdens deze stage ben ik deels betrokken geweest bij diverse projecten. Een hiervan was een opdracht van Twynstra Gudde met betrekking tot het verkennen en opstellen van een PPS-constructie voor de herontwikkeling van de Merwe-Vierhavens in het Stadshavensgebied. Vanuit deze rol heb ik deelgenomen aan meerdere gesprekken waarin de opgave van deze herontwikkeling is besproken. Hierbij is contact geweest met zowel actoren van de gemeente Rotterdam als medewerkers van het Programmabureau Stadshavens.

De betrokkenheid bij dit project heeft mij een unieke onderzoekspositie opgeleverd. Participatie aan dit project heeft bij mij geresulteerd in een duidelijk beeld van de context van de herontwikkeling en heeft mij inzichten geboden die anderszins moeilijk te behalen zouden zijn.

Daarnaast heb ik vanuit mijn stage eveneens meegelopen bij diverse andere projecten en ben ik op de eerste rang betrokken geweest bij het ontwikkelen, conceptualiseren en presenteren van het PPS-model 'nieuwe stijl'. Hiervoor ben ik veelvuldig in contact geweest met mijn begeleiders van Twynstra Gudde: Frederik de Vries en Ellen Lastdrager - van der Woude. Dit heeft ervoor gezorgd dat mijn kennis over PPS uitgebreid werd en ik sparringpartners had voor mijn ideeën over PPS.

Daarnaast heb ik door deze stage negen maanden kunnen werken in een omgeving die doordrenkt is met kennis. Buiten de afgenomen interviews hebben de gesprekken die ik heb gehad met de adviseurs een sterke basis geboden voor mijn onderzoek en hebben deze gesprekken soms geleid tot alternatieve, vernieuwende inzichten. Ik heb hier onder andere gebruik van gemaakt door Marieke Blekemolen (adviseur en specialist in het uitvoeren en begeleiden van evaluatieonderzoek bij Twynstra Gudde) te interviewen over de methodiek om toepasbaarheid van een model op voorhand (ex ante) te evalueren.



4. CASESTUDIES

HERONTWIKKELINGEN WATERFRONT

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de uitvoering van eerdere waterfrontherontwikkelingen. Door een tweetal casestudies van grootschalige herontwikkelingsprojecten van het waterfront in het buitenland te analyseren wordt geprobeerd een beeld te krijgen van de omstandigheden waarin dit soort projecten gerealiseerd moeten worden, welke mogelijke valkuilen er zijn en wat goede methoden kunnen zijn om dit soort projecten uit te voeren. De casestudies die in dit hoofdstuk worden onderzocht zijn 'the London Docklands' en 'HafenCity'.

'The London Docklands' was een verouderd en verlaten havengebied in Londen dat in de jaren '90 is herontwikkeld naar een overwegend zakelijk gebied met als hoogtepunt Canary Wharf dat tegenwoordig een van de grootste zakelijke centra is in Londen. 'HafenCity' is de herontwikkeling van een verlaten gebied in de haven van Hamburg dat is herontwikkeld naar onder andere wonen en zakelijke dienstverlening.

4.2 The London Docklands, Londen

Halverwege de vorige eeuw stond het gebied van de London Docklands aan het begin van een grote transformatie. In de jaren '50 was het gebied nog een welvarende haven en industrieel gebied. In de decennia daarop volgend zouden er grote veranderingen plaats gaan vinden op sociaal en fysiek gebied: midden jaren '70 was er in het gebied namelijk sprake van economisch verval, stijgende werkloosheid en grootschalige verwaarlozing (Malone, 1996; Gordon, 1997a).

Toen in de jaren '60 de eerste scheepswerven begonnen te sluiten kwam er interesse vanuit de nationale overheid voor het gebied, met name vanuit strategisch-economisch oogpunt. Dit had niet zozeer te maken met het verval van de scheepswerven of de terugtrekkende industrie, maar kwam met name voort uit de locatie van de vrijgekomen gebieden. Deze gebieden hadden veel potentie vanwege de omvang en de nabijheid bij het financiële- en stadscentrum van Londen (Malone, 1996). Dit leidde tot de ambitie om het verouderde havengebied te herontwikkelen naar een stedelijk gebied.

De herontwikkeling van de Docklands naar een zakelijk en residentieel gebied was de eerste van zijn soort in Europa. Er waren op dat moment in Amerika in Baltimore en Boston al wel waterfrontherontwikkelingen uitgevoerd die ter inspiratie dienden. Deze kwamen qua omvang echter niet in de buurt van de Docklands dat een omvang heeft van 22 km² (Schubert, 2011; Brownill, 1990).

In 1989 werd de ontwikkelingsmaatschappij London Docklands Development Corporation (LDDC) opgericht die, in de plaats van de lokale overheden, verantwoordelijk werd voor de (her)ontwikkeling van de London Docklands.

4.2.1 Visie herontwikkeling

De London Docklands waren voor de herontwikkeling het armste deel van de Londense metropool (Gordon, 1997b). Dit werd ook op nationaal niveau gezien: sinds 1970 erkenden zowel de 'Labour Party' als de 'Conservative Party' de noodzaak om in te grijpen in het gebied. De Labour-partij (die regeerden van '74-'79) zag de ontwikkeling van de Docklands als een mogelijkheid om zowel sociale als economische doelen te realiseren. De conservatieve partij (die de jaren daar omheen regeerde) richtte zich echter volledig op de economische belangen bij de herontwikkeling van het gebied (Malone, 1996).

De Docklands, die voorheen bestonden uit scheepvaart en industrie, werden zodoende geherstructureerd om nieuwe economische functies aan te trekken. De ontwikkeling zou plaats vinden op basis van een marktgedreven aanpak: de leverage planning (Brindley e.a., 1996, p.77) (zie ook 2.3.4). De rol van de LDDC hierbij was om private partijen naar de Docklands te lokken door met eigen investeringen een soort investeringsmomentum te creëren voor private partijen. De nationale regering wilde het Docklandsproject gebruiken als voorbeeld dat de private sector op deze manier gemobiliseerd kan worden om bij te dragen aan maatschappelijke problemen en de twee decennia durende periode van verval in het gebied te kunnen keren (Malone, 1996, p.27).

Zoals uit de volgende paragraaf zal blijken gebruikte de LDDC geen rigide masterplan om de ontwikkeling van het gebied te sturen. Ondanks deze flexibiliteit had het ontwikkelingsbedrijf wel een visie waarin doelen stonden die waren ingegeven door met name economische en politieke motieven. De Docklands werden gevormd door externe nationale en internationale krachten die werden 'gelokaliseerd' door de LDDC (Malone, 1996, p.26-27).

4.2.2 Rollen van actoren

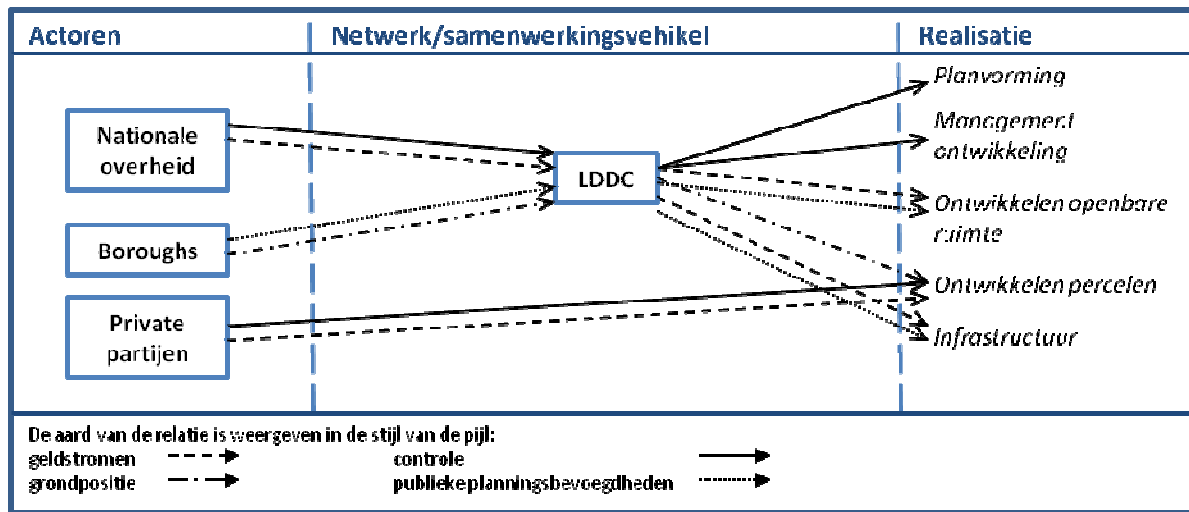
In 1989 werd de invloed van de lokale autoriteiten gemarginaliseerd toen de LDDC werd opgericht door de nationale regering (Galland, 2012; Gordon, 1997b). De LDDC belichaamde op dat moment de toenemende invloed van de Conservatieve overheid op de (lokale) ruimtelijke planning (Malone, 1996). Met de oprichting van de LDDC creëerde de nationale regering een planningframework om de ontwikkelingswinsten veilig te stellen en zich tegelijkertijd te verzekeren tegen de risico's van een dergelijke ontwikkeling. De planningsbevoegdheden van de lokale 'boroughs'¹ werden overgedragen aan de LDDC. Tegelijkertijd kreeg de LDDC 240 hectare land tot haar beschikking, dat daarvoor eigendom was van de lokale autoriteiten, en het overtollige land van de Port of London Authority in de London Docks en de West India Docks (Malone, 1996).

De LDDC was een nieuw soort planningsinstrument. Het was een semi-publieke organisatie die niet beïnvloed kon worden door de lokale politiek. De LDDC zou zijn middelen gebruiken als een 'hefboom' om private investeringen aan te trekken. De LDDC had de bevoegdheden om ruimtelijke plannen op te stellen voor het gebied, maar het koos voor een flexibele aanpak. De organisatie trachtte een flexibele situatie te behouden voor ontwikkelingen door geen masterplan of andere vormen van 'fixed' planning te gebruiken voor het herontwikkelen van de Docklands. Het omzeilde ook de 'traditionele' planning procedures en de democratische planningprocedures: de LDDC nam met name het sociale aspect niet mee in het besluitvormingsproces. Met andere woorden: het creëerde een flexibel planningsregime met een ontwikkelaarsvriendelijke omgeving waarbij de wensen van ontwikkelaars prioriteit kregen boven de sociale belangen van het gebied. Het ontwikkelingsproces werd gestroomlijnd en de bureaucratische procedures versimpeld. Dit ging ten koste van lokale inspraak en aansprakelijkheid (Malone, 1996; Brindley, 1996; Meyer, 1990). Met name in de 'free enterprise zones' werd het democratische besluitvormingsproces omzeild en golden nauwelijks planningsrestricties (Schubert, 2011; Gosling, 1982).

De LDDC had diverse middelen tot haar beschikking. Zo werd naast de planningbevoegdheden ook het grondeigendom van de plaatselijke boroughs overgedragen aan de LDDC. Dit grondeigendom gaf de ontwikkelingsmaatschappij meer zeggenschap over de ontwikkeling. De tactiek van de LDDC was het aanbieden van een populair product tegen een lage prijs: private partijen werden naar het gebied gelokt door kavels bouwrijp te maken en deze vervolgens tegen een zeer lage prijs in de markt te zetten (Gordon, 1997a). Deze 'leverage'-strategie was effectief in de zin dat het veel private investeerders aantrok, maar zorgde er ook voor dat de LDDC verlies draaide en daardoor afhankelijk was van subsidies vanuit de centrale overheid (Malone, 1996; Brindley, 1996). Het publieke geld

¹ De borough is een politieke verdeling die van oorsprong in Engeland gebruikt wordt. De regio Groot-Londen is ingedeeld in 33 boroughs.

Figuur 4.1: Schematische weergave PPS-netwerk ontwikkeling London Docklands

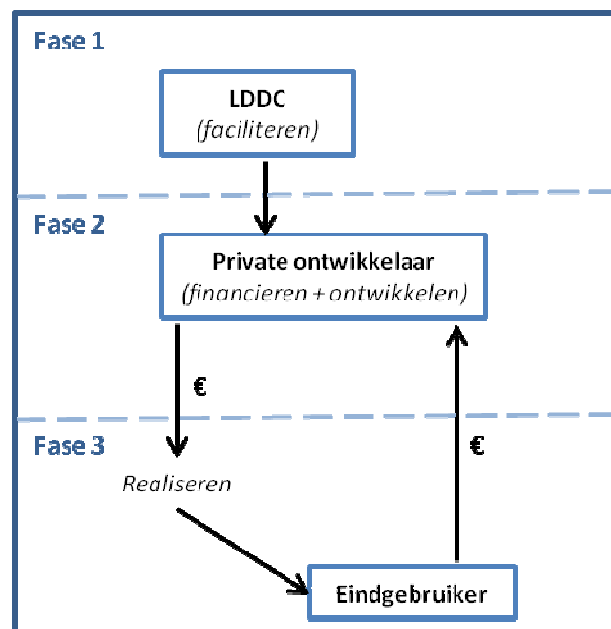


werd naast het bouwrijp maken van grond eveneens gebruikt voor het aanleggen van infrastructuur (Gordon, 1997a; Meyer, 2000).

In 1987 kwam ongeveer de helft van de financiële middelen voort uit de inkomsten van de verkoop van grond. De andere helft van de middelen kreeg de LDDC gesubsidieerd vanuit de overheid. Door deze geldstroom behield de centrale overheid enige controle over het ontwikkelingsbedrijf (Gordon, 1997a; Brindley e.a., 1996).

In het kort zag de ontwikkelingsstrategie van de Docklands er als volgt uit: er werden door de LDDC grootschalige publieke investeringen gedaan in het aankopen van grond, het realiseren van infrastructuur en publieke faciliteiten, waarna het gebied opgevuld werd door private en semi-publieke investeringen in projecten (Meyer, 2000) Omdat de hoeveelheid publieke middelen beperkt was, was het de bedoeling dat deze werden gebruikt om private investeringen aan te trekken. Dit was een marktgedreven aanpak van gebiedsontwikkeling (Brownill, 1990). De schematische weergave van het ontwikkelingsnetwerk is weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.2: Financieringsconstructie London Docklands



De bijzondere aanpak van de LDDC – in termen van hefbomen van private investeringen, het minimaliseren van planningsvoorschriften en flexibele planning – kwam het best tot uitdrukking in de ontwikkeling van Canary Wharf.

4.2.3 Succes- en faalfactoren

Over het succes van de herontwikkeling van de London Docklands kan zowel op economisch, sociaal als fysiek gebied getwijfeld worden (Malone, 1996, p.27).

Op fysiek gebied versterkte de aanpak van het Docklandsproject de ongelijke verdeling van ontwikkelingen. Ontwikkelaars neigen zich te concentreren op de meest winstgevende gebieden waar de potentiële huren het hoogst zijn. Zo werd het deel van de Docklands dat dicht bij het centrum was gelegen sterk ontwikkeld, maar bleef bijna 50% van het land van de LDDC onontwikkeld. De mate van ontwikkeling in Docklands-gebieden werd dus beïnvloed door de ontwikkelingswinst die er per kavel te behalen viel. Dit was in tegenstelling tot wat de monetaristen hadden verwacht: dat de rijkdom die werd gecreëerd uiteindelijk via 'trickling down' bij iedereen terecht zou komen (Malone, 1996, p.28).

De economische en politieke doelen van de LDDC hadden soms vanwege de market-led approach het tegenovergestelde resultaat. Door het 'succes' dat de LDDC had met het aantrekken van private investeringen droeg het tevens bij aan de recessie van eind jaren '80. De Docklands werden hiermee het slachtoffer van de recessie waaraan ze zelf hadden bijgedragen. Het vrijgeven van grote stukken land tegen een lage prijs droeg bij aan het overaanbod van ontwikkelingsruimte, verminderde waarden van het vastgoed en de leegstand. In eerste instantie verleidden de potentiële opbrengsten van het gebied ontwikkelaars om mee te doen aan de ontwikkeling zonder te kijken naar de vraag van de ontwikkeling. Het Docklandsproject was op dat moment verantwoordelijk voor meer dan 50% van de ontwikkelingen in Greater London (Groot-Londen is de regio waar Londen tot behoort en heeft meer dan 8 miljoen inwoners). In 1988 was het kantooraanbod echter al groter dan de vraag en de ingebruikname van kantoren (Malone, 1996, p.28). Dit leidde tot het faillissement van een aantal van de grote ontwikkelaars die betrokken waren bij het project (Meyer, 2000).

Met name op sociaal gebied waren de effecten van het Docklandsproject miniem (Brownill, 1990). De sponsoring van de staat aan het Docklandsproject kan dan ook niet gevalideerd worden in de baten voor de lokale bewoners. Slechts 24% van de gecreëerde banen ging naar de lokale bewoners (Schubert, 2011; Brownill, 1990). De werkloosheid in het gebied was in 1981 (toen de LDDC werd opgericht) lager dan in 1991. Ook de woningnood in het gebied was in deze periode toegenomen (Malone, 1996, p.29). De taak van de planologie in het voorzien van de sociale behoeften (van ontwikkelingen) werd bewust genegeerd bij de herontwikkeling van de Docklands (Brownill, 1990, p.175).

De LDDC gaf snel en veel kavels uit, maar er was kritiek omdat er weinig coördinatie was over wat er werd ontwikkeld (Gordon, 1997a). Daarnaast liet het Docklandsproject zien dat een project waarin de markt alle vrijheid krijgt gedreven kan worden door 'aanbod' in plaats van door 'vraag'. Dit zorgde ervoor dat niet alle ontwikkelingen correct gealloceerd werden. Dit toonde de behoefte aan om als publieke partij sturing te behouden bij het organiseren van activiteiten in de plaatsen waar dit nodig is (Brownill, 1990, p.180).

Ook met betrekking tot de aanpak zelf kunnen er aanmerkingen gemaakt worden. Zo was in tegenstelling tot andere UWR projecten (zoals New York en Toronto) de private sector niet betrokken

bij het opstellen van het London Docklands Strategic Plan, waardoor de LDDC in eerste instantie moeite had met het aantrekken van investeerders.

De London Docklands had het voorbeeldproject moeten worden voor de werking van de leverage-planning en het toepassen van marktgedreven ontwikkeling. Het Docklandsproject was echter meer het gevolg van het besteden van grote sommen publiek geld en het interveniëren in de grondmarkt. De LDDC had het predikaat vanuit een laissez-faire benadering te handelen, maar bleek uiteindelijk juist sterk op basis van interventie te handelen (Brownill, 1990).

Concluderend kan gezegd worden dat de Docklands qua planning en sociale doelen een mislukking was, een zienswijze die algemeen gedeeld wordt. Daarnaast zijn de Docklands in essentie het gevolg van 'grove, roekeloze en inefficiënte manieren' om investeringen aan te trekken. De marktgedreven ontwikkelingsstrategie heeft bovendien geen acceptabele stedelijke omgeving kunnen produceren met voldoende (publieke) verbindingen en openbare ruimte (Brownill, 1990, p.177). Dit falen van de monetaristische periode in de Britse stedelijke planning wordt belichaamd door Canary Wharf (Malone, 1996, p.29).

4.3 HafenCity, Hamburg

Hamburg behoort al meer dan 100 jaar tot de top tien van belangrijkste havens van de wereld (Clark e.a., 2010, p.56). Ook Hamburg moest – net als alle grote havensteden in de wereld – de oude havens bij het centrum afdanken omdat ze niet meer geschikt waren voor de moderne containerscheepvaart (zoals wordt beschreven in het model van Norcliffe in §2.2.2). Zoals ook in deze andere steden is gebeurd heeft het stadsbestuur na jaren vergaderen besloten dat in dit verlaten waterfront kansen liggen voor stedelijke ontwikkeling (Volkskrant, 2001). Het is voor het eerst in Hamburg dat er een dusdanig groot deel (verouderde) haven wordt herontwikkeld naar stedelijk gebied (Schubert, 2011).

Het project is momenteel de grootste stedelijke herontwikkeling in Hamburg en is een van de grootste in zijn soort in Europa (Schubert, 2011). Het gebied heeft een omvang van 157 hectare. Als de herontwikkeling van het havengebied is afgerond dan zal deze de oppervlakte van het stadscentrum vergoten met 40% (Daamen, 2010, p.75).

Het HafenCity-project kan gezien worden als een relatieve 'laatkomer', omdat veel grote havensteden al eerder grootschalige stedelijke herontwikkelingsprojecten hebben uitgevoerd in verlaten havengebieden. De planners hebben bij HafenCity dan ook getracht om te leren van de fouten die gemaakt zijn bij eerdere herontwikkelingen, zoals de London Docklands (Schubert, 2011, p.91).

4.3.1 Visie herontwikkeling

Bij de opzet van het HafenCity-project stond economisch gewin niet centraal. De visie van de ontwikkeling was het combineren van economische, culturele en architectonische doelen in een duurzame stedelijke ontwikkeling. Vanuit deze visie werd niet alleen gezocht naar kapitaalkrachtige partijen om mee samen te werken, maar ook naar partijen die bereid waren bij te dragen aan deze doelen en mee te werken aan nieuwe en innovatieve ontwikkelingen (Clark e.a., 2010, p.371).

Om de ontwikkeling in goede banen te leiden werd er in 2000 een masterplan gepresenteerd. Dit masterplan werd opgesteld in 1999 door de ministeries Stadsontwikkeling en Economie² en de HafenCity Hamburg GmbH³ (HCHG). De HCHG is de organisatie die is opgericht voor de ontwikkeling van HafenCity zoals in de volgende paragraaf toegelicht zal worden.

Het masterplan stelde doelen voor de gehele metropool. Hierin werd het grondgebruik van de te herontwikkelen gebieden vastgesteld, maar er werden ook maatregelen in opgenomen met betrekking tot overstromingen, verkeer en transport, het behoud van industrieën en sociale infrastructuur (Clark e.a., 2010, p.359). Het masterplan gaat uit van een gefaseerde ontwikkeling van subdistricten en projecten, waarmee getracht wordt de ontwikkeling onder controle te houden

² De stad Hamburg is een stadstaat binnen de Bondsrepubliek Duitsland. Hierdoor worden de 'gemeentelijke afdelingen' ministeries genoemd.

³ GmbH staat voor Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Dit is een rechtsvorm in Duitsland die ongeveer overeen komt met de Nederlandse BV.

(Schubert, 2011). Het masterplan is bedoeld als flexibel raamwerk waarbinnen de ontwikkeling van Hafencity plaats zal vinden. Het masterplan kan tijdens de ontwikkeling aangepast worden om te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen (Clark e.a., 2010, p.359).

Het masterplan werd in 2000 gepresenteerd, waarna de constructie van Hafencity langzaam aan begon. In 2003 werden de eerste gebouwen opgeleverd en in 2006 kreeg de ontwikkeling een prioriteitsstatus in het Hamburgse parlement. Sinds dat moment is er een stuurgroep ingesteld die toezicht houdt op de ontwikkeling (Daamen, 2010, p.75).

4.3.2 Rollen van actoren

Er waren diverse overheidslagen betrokken bij de financiering van het Hafencity-project. Dit zorgde ervoor dat er een gefaseerde ontwikkeling mogelijk was met vroege landacquisities en het verplaatsen van havenactiviteiten naar een nieuwe terminal elders in de haven (Daamen, 2010, p.75). De aanleg van de terminal was onderdeel van afspraken met de Hamburg Port Authority, die destijds nog onderdeel was van de gemeente en daardoor formeel grondeigenaar was van het gebied: deze stemde in met de afdracht van de Hafencity-grond in ruil voor de nieuwe terminal in de diepere Unterelbe. De aanleg van de terminal zou deels gefinancierd gaan worden door de opbrengsten van de verkoop van grond in het Hafencity-gebied (Daamen, 2010, p.75).

Een geheime grondaankoopstrategie in de jaren '90 zorgde ervoor dat meer dan 80% van het gebied aangekocht kon worden voordat de plannen van Hafencity in 1997 aan het publiek gepresenteerd werden (Daamen, 2010, p.75).

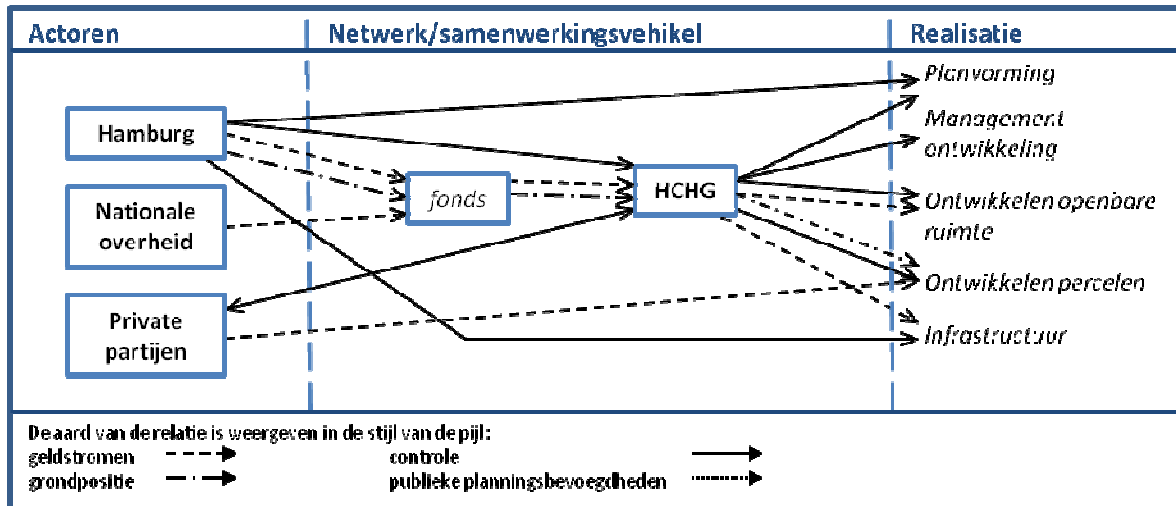
In 1997 werd tevens een wet goedgekeurd voor de oprichting van een fonds dat als basis zou gaan dienen voor de ontwikkeling van Hafencity en de containerterminal. Grondeigendom van de gemeente werd hierbij overgedragen aan het fonds zonder kosten. Het grootste deel van de totale publieke financiële middelen voor Hafencity wordt bijgedragen door dit fonds. Dit geld wordt voornamelijk door de HCHG gebruikt voor diverse doeleinden (Clark e.a., 2010).

De HCHG is de organisatie die verantwoordelijk is voor het Hafencity-project. Onder het takenpakket van de HCHG valt onder andere: het aankopen van grond die niet in publiek bezit is, het herloceren van bedrijven en het ontwikkelen van de nodige fysieke infrastructuur (Clark e.a., 2010, p.359). Hierbij blijven de grond en andere (financiële) transacties wel eigendom van de lokale overheid (Daamen, 2010, p.75). Hiernaast is de HCHG verantwoordelijk voor het coördineren en plannen van individuele bouwprojecten binnen het in het masterplan opgestelde raamwerk en het aantrekken van (private) investeerders (Clark e.a., 2010, p.360; Hafencity Hamburg GmbH, 2012a).

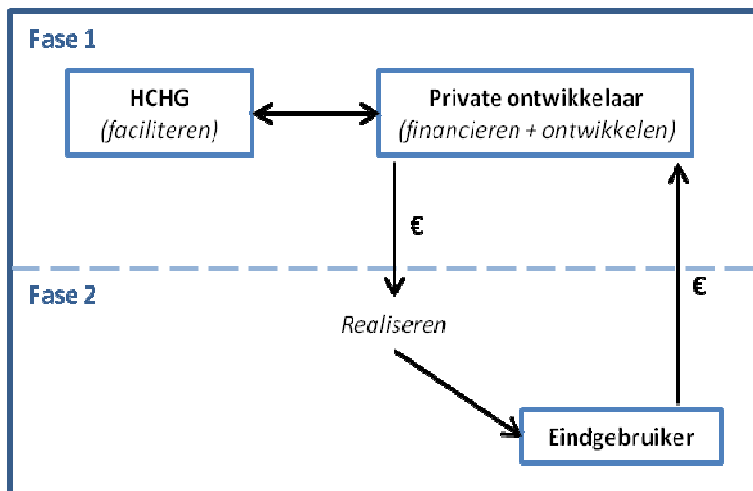
Er is bij de realisatie van het Hafencity-project nauwe samenwerking tussen de stadstaat Hamburg, de HCHG en de private sector. De HCHG functioneert hierbij als een lobbyist die probeert private investeringen aan te trekken. Deze private partijen moesten individuele kavels gaan ontwikkelen die binnen het raamwerk vallen dat was opgesteld in het masterplan (ULI, 2010, p.4; Bruns-Berentelg, 2012, p.1; Hafencity Hamburg GmbH, 2012a). De HCHG werkte nauw samen met private investeerders/ontwikkelaars en multinationals – zoals Unilever – om een privaat investeringsmomentum te creëren, maar communiceerde ook veel met kleine bedrijven die huurder zouden worden in het gebied (Clark e.a., 2010, 148).

De HCHG werkte dus niet met incentives of belastingvoordeel om de ontwikkeling in het gebied op gang te brengen, zoals gedaan werd in de London Docklands, maar probeerde via communicatie een risicobeperkend framework voor private investeerders te creëren (Clark e.a., 2010, p.148; ULI, 2010, p.4).

Figuur 4.3: Schematische weergave PPS-netwerk ontwikkeling Hafencity



Figuur 4.4: Financieringsconstructie Hafencity



4.3.3 Succes- en faalfactoren

Het Hafencity-project bevindt zich nog steeds in de realisatiefase en is nog lang niet af. De ontwikkeling verloopt echter wel als gepland en loopt in veel gevallen zelfs voor op schema. Gemikt wordt om het project af te ronden in 2025 (ULI, 2010, p.4).

Ondanks dat het project nog niet af is kan er al wel iets gezegd worden over de succes- en faalfactoren van het project, dat tot nu toe beschouwd kan worden als een succes. Dit komt onder andere door de 'entrepreneurial' instelling van het managementteam. Daarnaast krijg het team ook de ruimte om innovatieve ontwikkelingen in te passen in het plan. Zo kunnen ze nieuwe ideeën en

raamwerken toepassen in het project die zorgen voor een innovatieve benadering van stedelijke ontwikkeling (Clark e.a., 2010, p.373).

Dit 'succes' is ook te zien aan de bijdragen vanuit de verschillende sectoren. De HCHG had als doel om veel private investeringen aan te trekken. Verwacht wordt dat in 2025 de publieke sector 1,53 miljard euro zal hebben ingebracht tegenover een private inbreng van 5,5 miljard (Clark e.a., 2010, p.164). Dit betekent dat de 'hefboom' benadering in ieder geval zijn vruchten heeft afgeworpen. Daarnaast heeft de ontwikkeling veel (internationale) hoofdkantoren aan weten te trekken (zie kader 4.1).

Kader 4.1: Aantrekken hoofdkantoren

Het is bij de herontwikkeling van HafenCity gelukt om de gewenste (internationale) hoofdkantoren naar het gebied te trekken. Bedrijven als Germanischer Lloyd (ruimte voor 2.000 werknemers), Kuehne + Nagel (600 werknemers), Marquard & Bahls (700 werknemers) en Unilever (afdeling Duitsland en Zwitserland, 1.100 werknemers) zijn enkele voorbeelden van bedrijven die hier hun hoofdkantoor hebben gevestigd (Hafencity Hamburg GmbH, 2007; 2009; 2012b; Kuehne + Nagel, 2007)

Op het moment dat de overheid de komende tien jaar geen enkele financiële bijdrage meer zou doen aan het HafenCity-project zou de HCHG nog steeds kunnen blijven functioneren. Deze financiële duurzaamheid zorgt ervoor dat de organisatie een vertrouwd imago krijgt. Daarnaast zorgt het fonds voor financiële flexibiliteit van de organisatie (Clark e.a., 2010, p.374).

Het in het masterplan opgestelde raamwerk kan met zijn flexibele, gefaseerde logica gezien worden als state-of-the-art in grootschalige stadsontwikkeling. Ook het aanbieden van kavels van verschillende grootten aan verschillende ontwikkelaars/investeerders was een sterk punt. Toch wordt het Hamburgse masterplan door sommigen gezien als te traditioneel en als niet innovatief genoeg. Het heeft ook niet veel enthousiasme opgewekt bij de plaatselijke bewoners (Grubbauer, 2011, p.9).

Er zijn ook wat verbeterpunten voor het project: de HCHG zou meer kunnen bereiken door huidige partners meer te betrekken en meer partijen te zoeken om mee samen te werken. Toch kan de efficiënte verdeling van het werk tussen de publieke en private sector gezien worden als een van de successen van de HafenCity-ontwikkeling (Clark e.a., 2010, p.373).

Een ander succes was de flexibiliteit van het masterplan dat ervoor zorgde dat het project zich gemakkelijk aan kon passen aan externe omstandigheden. Daarnaast zorgt de mixed-use aard van de ontwikkeling ervoor dat HafenCity zich goed aan kan passen aan toekomstige veranderingen in vraag en omstandigheden door nadruk te leggen op projecten van een andere aard (Clark e.a., 2010, p.377).

4.4 Conclusie

De beide in dit hoofdstuk bestudeerde herontwikkelingen hebben verschillende aanpakken gehad en ook verschillende resultaten. De Docklands zijn herontwikkeld middels een ontwikkelingsmaatschappij, de LDDC. Deze gebruikte een 'leverage'-strategie om de ontwikkeling op gang te brengen.

De LDDC zelf was compleet publiek en probeerde door complete vrijheid (de 'free enterprise zones') en goedkope grond aan te bieden ontwikkelaars aan te trekken. Het gevolg van deze aanbodgedreven aanpak was dat er met de ontwikkeling weinig tot geen sociale doelen zijn behaald en dat er een aantal ontwikkelende partijen tijdens de herontwikkeling van het gebied failliet zijn gegaan aan het overaanbod dat hierdoor gecreëerd werd.

HafenCity kan daarentegen wel als een succes bestempeld worden. Met de herontwikkeling is het gelukt om gestelde doelen te halen en zijn de gewenste eindgebruikers naar het gebied getrokken. De HCHG werkte niet met incentives of belastingvoordeel om de ontwikkeling in het gebied op gang te brengen, zoals gedaan werd in de London Docklands, maar zette met tenders de kavels selectief in de markt.

Het grootste verschil tussen de beide projecten is dat de herontwikkeling van de London Docklands erg aanbodgedreven was. Men probeerde ontwikkelaars naar het gebied te trekken door de grond goedkoop in de markt te zetten. Het resultaat van deze methode was dat er uiteindelijk een overaanbod aan kantoren was en een daarmee samenhangend tekort aan eindgebruikers.

Bij beide projecten werden private partijen gebruikt om te ontwikkelen. Het is bij beide projecten gelukt de markt hierin te interesseren. Bij de Docklands werd dit gedaan door investeren door lage prijzen en veel vrijheid erg aantrekkelijk te maken, terwijl bij HafenCity juist schaarste gecreëerd werd door de kavels te tenderen waardoor marktpartijen erop gebrand waren om het kavel met zoveel mogelijk kwaliteit te realiseren. Er werd in beide gevallen van leverage-planning waarbij met een relatief kleine investering vanuit de publieke sector wel het hele gebied werd ontwikkeld, zij het met wisselende resultaten.

Beide projecten wijzen erop dat ontwikkelingen door middel van publiek-private samenwerking kan leiden tot een complete herontwikkeling van een verlaten of verpauperd gebied. Het voorbeeld van de London Docklands toont hierbij wel dat er enige vorm van sturing plaats moet vinden als men met de ontwikkeling tevens maatschappelijke doelen wil behalen.

In de volgende hoofdstukken zal de context en de opgave van de herontwikkeling in Stadshavens onderzocht worden. Op basis hiervan kan er gekeken worden in hoeverre de in dit hoofdstuk besproken methoden van herontwikkeling toepasbaar zijn op de opgave die er ligt voor Stadshavens.



5. WATERFRONTERONTWIKKELING IN ROTTERDAM

5.1 Introductie: de ontwikkeling van Rotterdam

Rotterdam behoort al lange tijd tot de grootste havens ter wereld, maar ook hier is de haven steeds verder weggetrokken van de stad, gebieden achterlatend. In deze paragraaf wordt de geschiedenis van Rotterdam behandeld op het gebied van herontwikkeling van deze gebieden.

Voor de herontwikkeling van Stadshavens is het van belang om de context te analyseren waarin deze herontwikkeling gaat plaatsvinden. De algemene en Nederlandse context is in § 2.2 behandeld. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de situatie van het waterfront in Rotterdam. Er wordt met name gekeken naar het herontwikkelingsbeleid van het waterfront in de stad. Daarbij wordt aandacht besteed aan de manier waarop en in welke situatie dit heeft plaatsgevonden. Speciale aandacht wordt besteed aan het herontwikkelingsproject 'de Kop van Zuid' en de historie van het Stadshavensproject.

5.1.1 Geschiedenis ontwikkeling haven Rotterdam

Periode t/m de 19^e eeuw

Al sinds de 16^e eeuw is er sprake van constante verandering in de relatie tussen Rotterdam en haar haven. Doordat Rotterdam ten tijde van de tachtigjarige oorlog werd aangewezen als hoofdhaven (omdat Amsterdam zich tijdens Geuzenopstand trouw bleef aan Hertog Alva) kreeg de haven een enorme groei-impuls. Deze uitbreiding werd gerealiseerd door de buitendijkse moerassen te baggeren en op te vullen. Dit nieuwe gebied lag wel nog steeds buitendijks waardoor er een tweedeling ontstond in de stad: met aan de ene kant 'de landstad' en aan de andere kant 'de waterstad'. In eerste instantie ging deze verdeling tussen landstad en waterstad hand in hand met de verdeling tussen stad en haven. Gedurende de 17^e eeuw begonnen koopmannen en scheepseigenaren waterstad echter te zien als een geschikte en gewenste locatie voor woningen en kantoren (Meyer, 2000, p.292).

Eerste waterfrontherontwikkeling

Op dit moment begon de stad, die voorheen werd omsloten door dijken, haar economische activiteiten te verplaatsen naar buitendijkse gebieden. Deze transformatie van de waterstad werd ingeleid op het moment dat aan het einde van de 17^e eeuw de VOC zijn hoofdkantoor neerzette op een van de scheepswerven. Tijdens deze eerste herontwikkeling van de waterstad die voortduurde gedurende de 18^e eeuw werden de scheepswerven verplaatst waardoor ruimte gecreëerd werd voor lange rijen kantoorgebouwen en statige huizen voor de koopmannen en havenbonzen (Meyer, 2000, p.292).

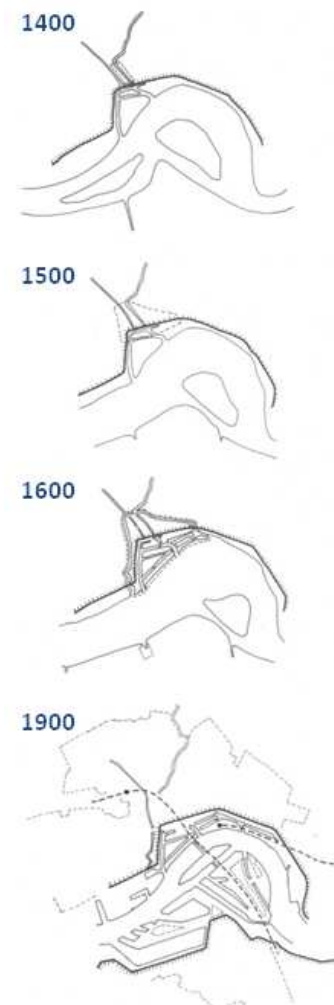
Periode 20^e eeuw tot nu

Aan het einde van de 19^e eeuw en het begin van de 20^{ste} eeuw werden de Rijnhaven, Maashaven en de Waalhaven aangelegd (Gemeente Rotterdam, 2010; Trouw, 2008). De economische groei van de stad werd aan het begin van de 20^{ste} eeuw gestimuleerd door deze aanleg van kades en nieuwe havens (zie figuur 6.2). Dit leidde tot een gestage bevolkingsgroei tot 450.000 inwoners in 1915. Door de zeewaartse verplaatsing van havenactiviteiten – met de ontwikkelingen van Europoort en de Maasvlakte kwamen in de jaren '80 voormalige haven- en industriegebieden in nabijheid van het centrum vrij voor woningbouw. Tijdens deze periode werd onder andere de Kop van Zuid herontwikkeld (Gemeente Rotterdam, 2010).

De recente aanleg van de 2^e Maasvlakte, die naar verwachting medio 2013 afgerond zal worden, is de nieuwste uitbreiding van de Rotterdamse haven. Deze toegevoegde 1.000 hectare aan havengebied betekent een uitbreiding van de Rotterdamse haven van 20% (NRC Handelsblad, 2012).

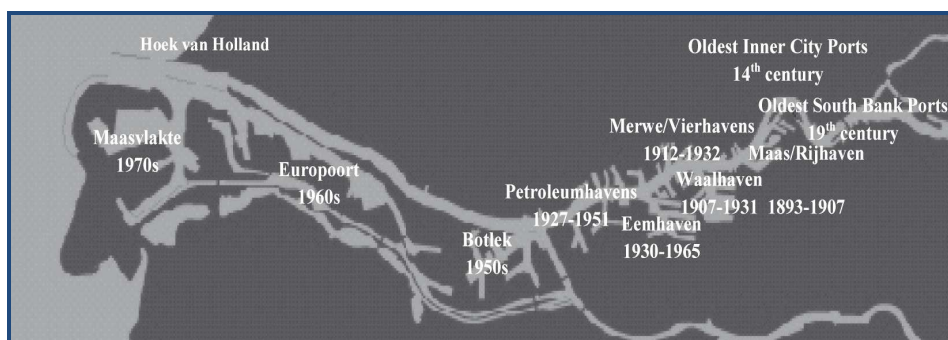
Figuur 5.1: De ontwikkeling van Rotterdam

De uitbreiding van Rotterdam richting de rivier en over de dijken.



Bron: Meyer, 2000, p.291

Figuur 5.2: Ontwikkeling Rotterdamse haven in de 20^e eeuw



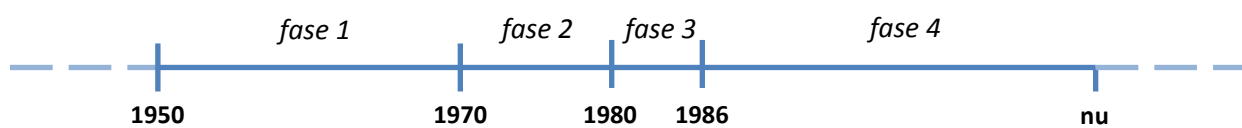
Bron: Daamen, 2010, p.81

5.1.2 Tijdlijn ontwikkeling Rotterdam

Rotterdam heeft ervaring met het herontwikkelen van stedelijke gebieden. Dit komt deels door het bombardement dat plaats heeft gevonden in de tweede wereldoorlog. Deze herontwikkelingen hebben veelal plaatsgevonden op het waterfront, waar met name door de-industrialisatie – het wegtrekken van de haven richting zee – gebieden achtergelaten werden.

Knaap & Pinder (1992) hebben een indeling gemaakt waarin het beleid met betrekking tot stedelijke herontwikkeling (al dan niet van het waterfront) in Nederland ingedeeld is in vier verschillende fasen (zie §2.2.3). In figuur 5.3 is een tijdlijn weergegeven van deze fasen. In deze paragraaf wordt de evolutie van het beleid in Rotterdam op het gebied van de herontwikkeling van het waterfront behandeld aan de hand van deze tijdlijn.

Figuur 5.3: De vier fasen in de evolutie



Aarts e.a. (2012) hebben het op hun beurt weer over twee verschillende ‘golven’ van herontwikkeling van het waterfront, die gebaseerd zijn op de (grotere) herontwikkelingsprojecten van het waterfront die in Rotterdam hebben plaatsgevonden.

De eerste golf waar zij over spreken dateert uit de jaren '80, toen er een indrukwekkend herontwikkelingsprogramma gepland en ten uitvoer gebracht werd, waaronder het project ‘de Kop van Zuid’. De tweede golf betreft de herontwikkeling van het Stadshavensgebied in Rotterdam (Aarts, e.a. 2012, p.10).

De indeling van het hoofdstuk is tweeledig: in het eerste deel wordt de geschiedenis van het herontwikkelingsbeleid van het waterfront in Rotterdam besproken aan de hand van de tijdsindeling opgesteld door Knaap & Pinder. Bij elke periode wordt kort besproken welke ontwikkelingen er hebben plaatsgevonden en in welke context dit gebeurde.

In het tweede deel wordt het Kop van Zuid-project behandeld. Hierbij wordt aandacht besteed aan het doel van de herontwikkeling, welke PPS-constructie er gebruikt is bij de ontwikkeling, de rollen die de verschillende actoren hierbij hebben gespeeld en in hoeverre deze herontwikkeling als een succes te beschouwen is. Hierbij wordt met name gekeken naar de succes- en faalfactoren van het project en welke lering hieruit getrokken kan worden.

5.2 Geschiedenis waterfrontherontwikkeling Rotterdam

5.2.1 De fasen van beleid voor stedelijke vernieuwingsopgaven

Fase 0: Pre-beleid (tot 1950)

De herontwikkeling van Rotterdam was noodzakelijk als gevolg van het bombardement in 1940, waarbij een gebied van 260 hectare vernietigd werd. Bij deze aanslag die plaats vond in de eerste week van de tweede wereldoorlog in Nederland werd een groot deel van het centrum en de Waterstad weggevaagd door de Duitse luchtmacht. Dit plaatste de lokale overheid voor een enorme herontwikkelingsopgave (Romein, 2005, p.3; McCarthy, 1998, p.339).

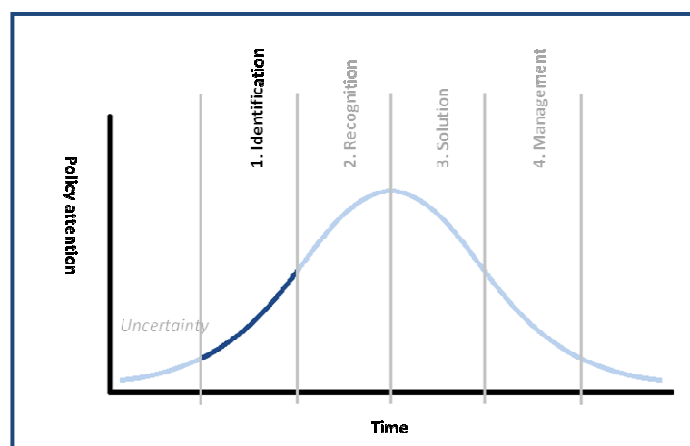
Voor deze naoorlogse wederopbouw werd in 1946 het Basisplan opgesteld. In dit plan – met een modernistische aard – werden aparte districten ingepland voor de verschillende centrumfuncties (zoals winkels, kantoren en recreatie). Hierbij werd ook gebruik gemaakt van de ruimte om het wegennetwerk te vergroten en de bereikbaarheid van het centrum te verbeteren (Romein, 2005, p.3; McCarthy, 1998, p.339).

Fase 1: Wederopbouw (1950 – 1970)

In de drie decennia na de tweede wereldoorlog groeide de haven van Rotterdam enorm, naar min of meer de huidige omvang (de tweede Maasvlakte buiten beschouwing gelaten). In deze tijd werd ook de 'grote sprong' richting de Noordzee gemaakt (Romein 2005, p.2).

Deze fase werd op nationaal niveau gekenmerkt door een periode van verval, waarbij er weinig aandacht besteed werd aan het herontwikkelen/herconstrueren van stedelijke gebieden en het waterfront. In Rotterdam was er in deze periode wel sprake van een enorme toename in bouwactiviteit, waarbij er grootschalige projecten werden uitgevoerd in het havengebied en er tegen 1955 30.000 woningen waren gebouwd. Deze bouwactiviteit werd doorgezet in de jaren '60, maar er werd in deze periode geen aandacht geschonken aan het herontwikkelen van verlaten en vervallen havengebied (McCarthy, 1996, p.339; Knaap & Pinder, 1992).

Figuur 5.4: Beleidsevolutie voor stedelijke vernieuwingsopgaven fase 1



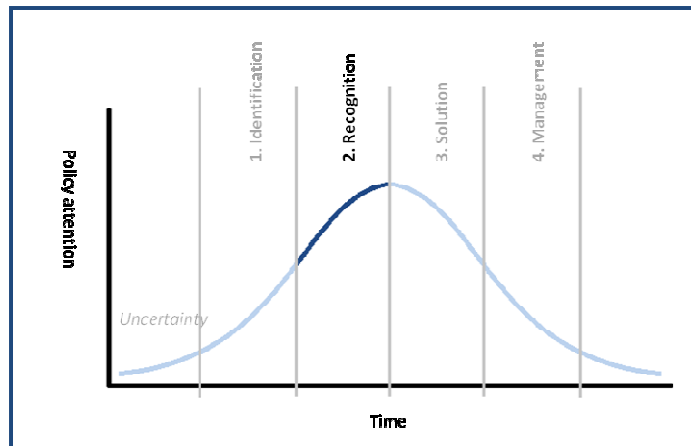
Fase 2: Herstel en renovatie (1970 – 1980)

In deze fase begon men meer aandacht te besteden aan het herstructureren van verouderde wijken en waterfronten en kwam hiervoor steeds meer geld vrij. Hierbij kwam er ook meer aandacht voor de sociale component in de stedelijke gebieden (Knaap & Pinder, 1992).

In deze periode kampte Rotterdam met een behoorlijk woningtekort. Er werden – in lijn met de nationale trend – grote investeringen gedaan in het realiseren en renoveren van woningen (Daamen, 2010, p.66). Naast nieuwbouwwijken in het zuiden van de stad werd in 1975 de 'Discussienota Herstructurering Oude Havengebieden' opgesteld, waarin het plan stond beschreven om de verlaten havengebieden in Waterstad te herontwikkelen naar woningen en kantoren (Romein, 2005, p.3).

De herstructurering van woonwijken werd in deze fase ook gebruikt als wapen tegen suburbanisatie. Het renoveren van woningen werd ook steeds meer als een alternatief gezien voor sloop (Meulenbelt, 1994, p.17; Ham & Stouten, 1988, p.247).

Figuur 5.5: Beleidsevolutie voor stedelijke vernieuwingsopgaven fase 2



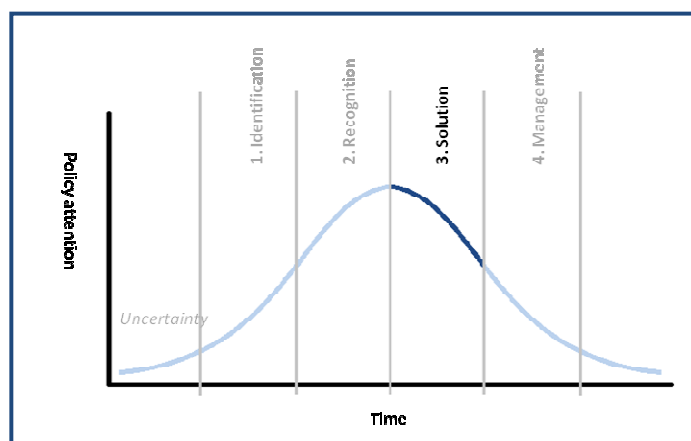
Fase 3: 'Urban management' (1980 – 1986)

In het begin van de jaren '80 werd de aard en de omvang van de verlaten waterfronten op steeds duidelijker. Zo bleek bijvoorbeeld de werkloosheid in de gebieden rondom de verlaten waterfronten – tegen de verwachtingen in – permanent te zijn (Knaap & Pinder, 1992)..

Rotterdam werd in het begin van de jaren '80 getroffen door een economische crisis. Het aantal werklozen steeg met 40.000. De lokale overheid reageerde hierop met een beleid van 'economische revitalisatie'.

Het doel van dit beleid was om het imago van de stad te veranderen van een oude industriestad naar die van een stad gericht op dienstverlening (Meulenbelt, 1994, p.18). Dit was een reactie op het

Figuur 5.6: Beleidsevolutie voor stedelijke vernieuwingsopgaven fase 3



wegtrekken van de haven, waarvan de stad Rotterdam in deze periode pas echt op grote schaal de gevolgen ging voelen (Aarts e.a., 2012, p.12).

Om meer bedrijven aan te trekken werden er woningen van een hogere kwaliteit gerealiseerd, waardoor de bouwprioriteit verschoof van sociale huurwoningen naar luxe appartementen (Meulenbelt, 1994, p.18). In deze tijd begonnen de planners ook al de potentie van het waterfront te begrijpen (Aarts e.a., 2012, p.12). Dit bleek ook uit het in 1985 vastgestelde 'Binnenstadsplan', dat de opvolger was van het Basisplan uit 1946 (Romein, 2005, p.4). Tegen de tijd dat dit plan er lag begon de economie al te herstellen en was de werkgelegenheid in de dienstensector gedurende de jaren '80 met 50 procent gestegen (Meulenbelt, 1994, p.18).

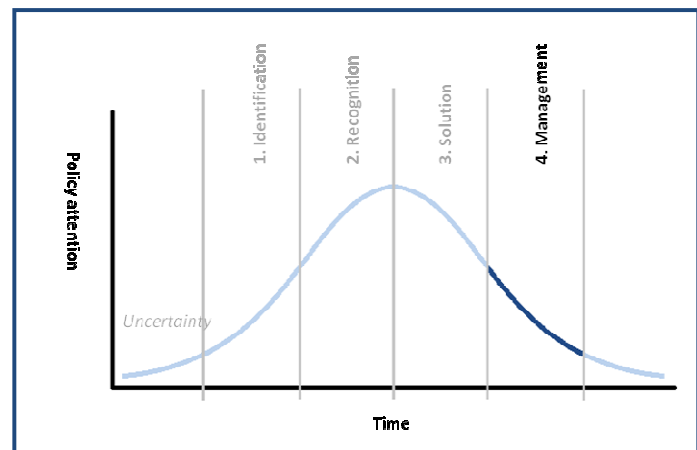
Fase 4: 'City management' en 'city marketing' (1986 - nu)

In deze vierde, en laatste, fase is de waterfrontproblematiek 'onder controle'. Het nationale beleid bleef zich in de jaren '80 periode richten op economisch herstel en economische vooruitgang staat dan ook centraal in de stedelijke (her)ontwikkeling (Knaap & Pinder, 1992).

In Rotterdam was er sprake van een 'entrepreneurial turn' aan het eind van de jaren '80 (Daamen, 2012, p.66). Deze werd ingeleid met het hiervoor genoemde Binnenstadsplan. Het plan ging door met het opgezette beleid aan het begin van de jaren '80 om bedrijven (uit de dienstensector) naar Rotterdam te trekken. De 'city marketing' benadering die samen hing met de entrepreneurial turn werd niet alleen gebruikt om bedrijven aan te trekken, maar werd ook gebruikt om het potentieel van de stad te promoten aangezien het veel onderbenutte gebieden had zoals de waterfronten die herontwikkeld konden worden naar prestigieuze kantoorlocaties, woningen van een hoge kwaliteit of culturele en recreatieve voorzieningen. Als gevolg hiervan heeft de stad geïnvesteerd in een aantal 'flagship' projecten zoals 'de Waterstad' en de 'Kop van Zuid' (McCarthy, 1998, p.140-143).

De ambitie van de stad – en het begin van de entrepreneurial turn – werd uitgedrukt in het hiervoor genoemde Binnenstadsplan uit 1985. Het was een ruimtelijk plan gericht op de gehele stad. Het doel van het plan was het creëren van een centrum met een nationale, zo niet Europese, uitstraling (Knaap, 1989, 264). Het plan introduceerde een nieuwe zienswijze op de relatie tussen de stad en de rivier. In plaats van zich te verschuilen achter dijken zou de stad meer verbonden worden met de rivier door het stadscentrum uit te breiden naar de oevers. De rivier werd gezien als nieuwe centrale as van de binnenstad. De ruimtelijke ingrepen waren in eerste instantie gericht op het herontwikkelen van de historische waterstad en haar directe omgeving (Romein, 2005, p.4).

Figuur 5.7: Beleids-evolutie voor stedelijke vernieuwingsopgaven fase 4



In de jaren '90 vond in de stedelijke herontwikkeling in Rotterdam de 'sprong' plaats naar de zuidelijke rivieroever. Hiermee verschoof de aandacht van het herontwikkelingsbeleid naar een nieuw onderdeel van het herontwikkelingsprogramma: het project 'de Kop van Zuid' (Romein, 2005, p.4). Dit project werd gerealiseerd in een oud havengebied dat overbodig was geworden aan de zuidkant van de rivier. Het gebied werd geschikt geacht om centrumfuncties in te realiseren (McCarthy, 1998, p.140-141).

Naast deze ontwikkeling waren er nog een aantal grote projecten waarmee gepoogd werd het waterfront te herontwikkelen naar een levendig stedelijk gebied. Deze 'flagship' projecten behelsden hoogwaardige woningbouwprojecten, kantoortorens en recreatieve voorzieningen (Romein, 2005, p.4). Deze projecten zijn geïntegreerd in de marketingstrategie van Rotterdam die hiermee haar dynamische karakter wil onderstrepen (Schubert, 2011, p. 89).

5.2.2 Herontwikkelingsprojecten

Vanaf het eind van de jaren '80 werd de herontwikkelingsstrategie gebruikt door de gemeente Rotterdam. De oude havengebieden aan beide zijden van de rivier hadden een uniek karakter. Hierbij werd getracht elk deelgebied apart te ontwikkelen. Er zijn een viertal gebieden aan te wijzen waar het waterfront herontwikkeld werd (Aarts e.a., 2012, p.4).

De Oude Haven

Voor de jaren '80 werd gedacht dat het het beste was als de haven dichtgegooid zouden worden. In de jaren '80 kwam bij planologen het idee dat de aanwezigheid van deze havens juist het unieke karakter gaven aan het gebied. Hierdoor werden het open water en een gedeelte van de historische bebouwing behouden. Bij deze herontwikkeling werd veel aandacht besteed aan experimentele architectuur (wat resulteerde in de befaamde kubuswoningen). Daarnaast was het gebied uitstekend geschikt voor recreatie. Anno 2012 is de Oude Haven verworden tot een van de levendigste plaatsen in het centrum van Rotterdam (Aarts e.a., 2012, p.14). (Figure 7)

Leuvehaven, Wijnhaven & Zalmhaven

In dit gebied werd meer gericht op het ontwikkelen van wonen en werken dan op recreatie. Het idee hierachter was dat er ook mensen moesten wonen in de binnenstad om deze levendig te houden. Omdat Rotterdam te weinig woningen had voor de hogere inkomens en de havens een mooie woonomgeving boden werd er in dit gebied veel hoogwaardige woningbouw gerealiseerd. De door de jaren heen gebouwde wolkenkrabbers in het gebied vormen een indrukwekkende skyline (Aarts e.a., 2012, p.14). (Figure 8)

Scheepvaartkwartier & Parkhaven

Het Scheepvaartkwartier was al een van de meest prestigieuze woonomgevingen van de stad waar de vroegere havenbaronnen woonden. Het gebied is opgeknapt en mooie promenades zijn aangelegd. In de naastgelegen Parkhaven ligt het Park (Aarts e.a., 2012, p.14). (Figure 9)

Kop van Zuid

Naast de oude havengebieden aan de noordkant van de Maas waren er ook een aantal oude havengebieden aan de zuidkant die ook onderdeel waren van het waterfrontherontwikkelingsplan van Rotterdam. In dit gebied werden zowel woningen, kantoren als recreatieve voorzieningen gerealiseerd (Aarts e.a., 2012, p.14). In de volgende paragraaf wordt dit project uitgebreider behandeld.

5.2.3 Conclusie

Samengevat heeft de stad Rotterdam in de jaren '80 een proactief en gedurfd waterfrontherontwikkelingsplan doorgevoerd met als doel de rivier weer te betrekken in de identiteit van Rotterdam. Anno 2012 is gebleken dat de grootschalige herontwikkelingsstrategie tot een succes is geworden. Aan de ene kant is de rivier weer onlosmakelijk verbonden aan de identiteit van het stadscentrum, terwijl aan de andere kant de barrière noord- en zuidzijde van de rivier steeds verder afneemt (Aarts e.a., 2012, p.14).

5.3 Kop van Zuid

De Kop van Zuid is een groot herontwikkelingsproject in Rotterdam. Het gebied ligt vanaf het stadscentrum gezien gelegen aan de andere kant van de Maas en omvat de tussen de rivier en de Rijnhaven gelegen Wilhelminapier, de Rijnkade en het terrein van de Binnenhaven en Spoorhaven.

Het gebied was onderdeel van de oude havens van Rotterdam totdat deze functies richting het westen verschoven. Midden jaren '80 waren de meeste industriële functies

Afbeelding 5.1: aanzicht van het Kop van Zuid-project



Bron: Aarts, 2011

vertrokken en bleef er een leeg en vervallen gebied achter (Mik, 1989, p.20; Doucet, 2011, p.80).

De taak voor het herontwikkelen van het gebied werd gegeven aan Riek Bakker. Ze concludeerde snel dat het gebied – vanwege de ligging aan het water en de nabijheid van het centrum – voor meer geschikt was dan de sociale huurwoningen die in eerste instantie in de planning stonden. Ze wilde de volle potentie van het gebied benutten, er was destijds echter het probleem dat het grootste deel van de gemeenteraad destijds niet wilde investeren in de zuidkant van de Maas omdat dit gebied niet als een volwaardig deel van Rotterdam werd beschouwd. Ze zag hierin de uitdaging om dit te veranderen door centrumfuncties te realiseren aan de zuidkant van de Maas. Daarnaast wilde ze behalve sociale huurwoningen ook woningen realiseren voor hoger opgeleiden om deze groep meer te binden aan Rotterdam (Doucet, 2010).

Belangrijk hierbij was ook het realiseren van de Erasmusbrug die de bereikbaarheid van het gebied aanzienlijk verbeterde. Bij het project werd de nadruk gelegd op de context waarin de ontwikkeling plaatsvond: historische plekken zoals kades en andere haveninfrastructuur werden behouden, daarnaast werden nieuwe ontwikkelingen gerealiseerd. Het plan werd in 1991 goedgekeurd door de gemeente en in 1994 door de nationale overheid (McCarthy, 1996).

5.3.1 Visie herontwikkeling

Het Kop van Zuid project was een zogenaamd 'flagship' project (URBED, 2008, p.18). De bedoeling van het project was om investering aan te trekken naar de zuidkant van de Maas. Zoals eerder aangehaald veranderde het initiële doel van de Kop van Zuid – het realiseren van sociale huurwoningen – snel naar ambitieuzere en meer marktgerichte doelen (McCarthy, 1996). De nieuwe visie was het creëren van een nieuw multifunctioneel stadscentrum in het gebied (URBED, 2008, p.19). Deze visie richtte zich zowel op sociale als economische doelen (McCarthy, 1996).

Gebaseerd op de visie van Bakker werden een aantal centrale doelen geformuleerd voor het project (Doucet, 2010):

1. **Het verbinden van de noord- en zuidkant van de stad.** Hierin speelde de realisatie van de Erasmusbrug een grote rol. Door deze brug werd de Kop van Zuid beter verbonden met het stadscentrum van Rotterdam (Knaap, 1989, p.269, Schubert, 2011, p.89). Dit bleek later een essentiële factor voor het aantrekken van private investeerders naar het gebied (Mik, 1989; Doucet, 2010).
2. **Het realiseren van nieuwe woningen voor de middenklasse.** Het doel was om naast de sociale huurwoningen ook woningen te realiseren voor de middenklasse en zo ook midden- en hoge inkomens aan de stad te binden (Doucet, 2010).
3. **Het realiseren van een nieuw business centre.** Een van de doelen was het creëren van een nieuw business centre, gericht op hoogwaardige zakelijke dienstverlening. Dit ambitieniveau was op een Europees, zo niet mondiaal niveau (Knaap, 1989, p.264; Meyer, 2000, p.357). De nationale overheid wees het project tevens aan als 'sleutelproject' vanwege het nationale belang (Doucet, 2010).
4. **Social objectives.** Naast de economische doelen waren er ook sociale doelen bij het herontwikkelingsproject. Omdat Rotterdam Zuid een aantal wijken heeft die behoren tot de wijken met de laagst sociaal-economische status van Nederland vond de gemeente het cruciaal dat de ontwikkeling ook ten goede kwam aan de omliggende wijken (Doucet, 2010).

5.3.2 Rollen van actoren

Bij (her)ontwikkelingsprojecten zijn er diverse rollen die betrokken actoren innemen. Het project Kop van Zuid was een publieke ontwikkeling (Doucet, 2010). Hieronder worden de bij de ontwikkeling betrokken actoren behandeld. Vervolgens worden deze schematisch weergegeven in een netwerk.

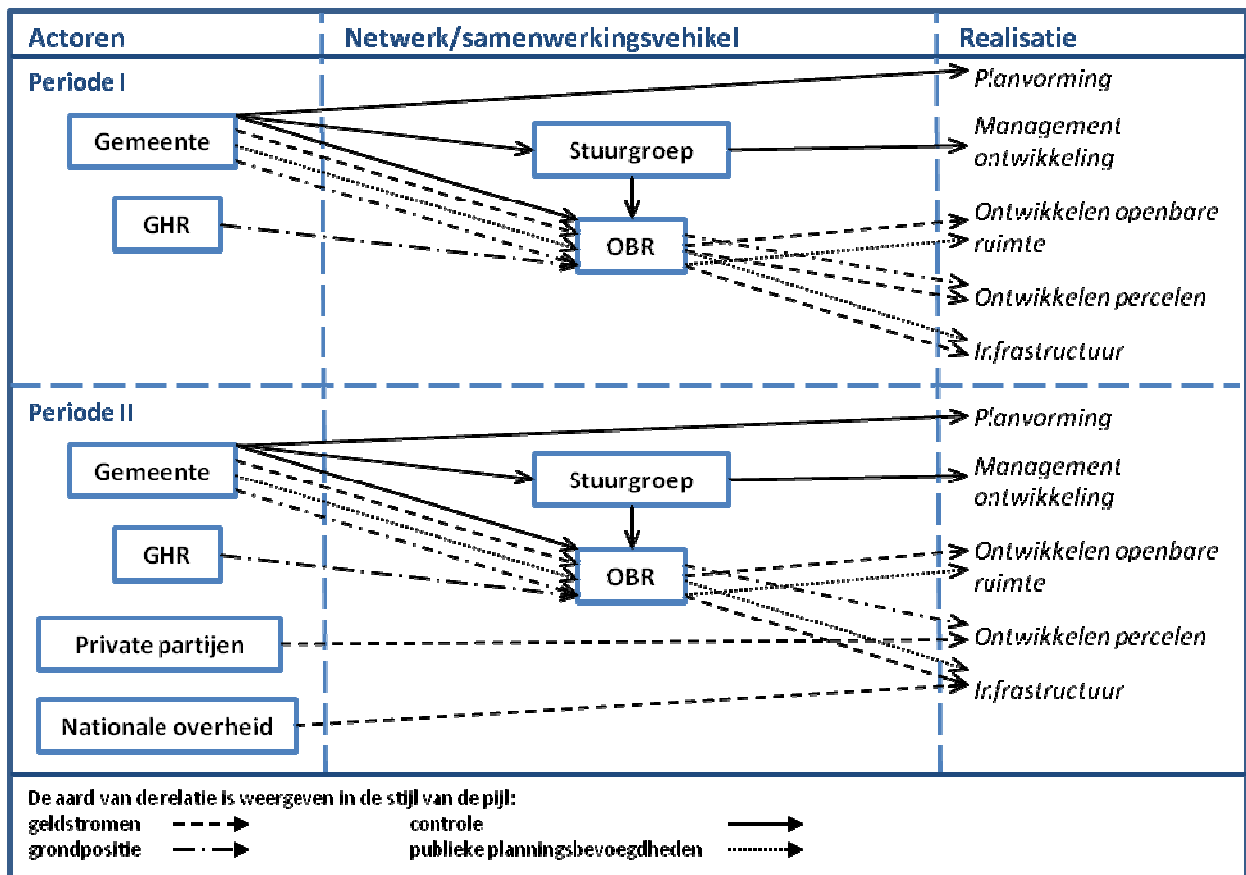
Het plan begon bij de lokale overheid: de gemeente was namelijk eigenaar van het Havenbedrijf, die nagenoeg al het grondeigendom had voor het te ontwikkelen gebied (URBED, 2011, p.19). In eerste instantie was het de bedoeling dat er private partijen aangetrokken zouden om het gebied mede te ontwikkelen. Er waren echter te weinig partijen geïnteresseerd. Eén van de voornaamste redenen hiervoor was dat er weinig private partijen überhaupt bereid waren om te investeren in de zuidkant van de Maas. Private investeerders richtten zich op de stadsontwikkeling in de buurt van het centraal station en beschouwden de Kop van Zuid simpelweg als 'de verkeerde kant van de rivier'. Een tweede reden voor de afwezigheid van private investeerders was dat de stad veel sociale doelen wilde behalen met het project. De gemeente dacht dat ze zelf de leiding over de herontwikkeling moest nemen om deze doelen te kunnen behalen (Doucet, 2010).

De planvorming voor het project was in handen van Riek Bakker, die werkte voor de gemeente. Na het aanpassen van de visie huurde ze de stedenbouwkundige Teun Koolhaas in om het plan vast te stellen. Dit deed ze zonder overleg met de betrokken partijen waardoor naderhand een medewerker van de gemeente het betreffende plan moet gaan verkopen aan de overige betrokken (publieke)

partijen. Voor de implementatie van het vastgestelde masterplan werd er een stuurgroep opgezet die, samen met Teun Koolhaas, toezicht hield op het project (URBED, 2008, p.20).

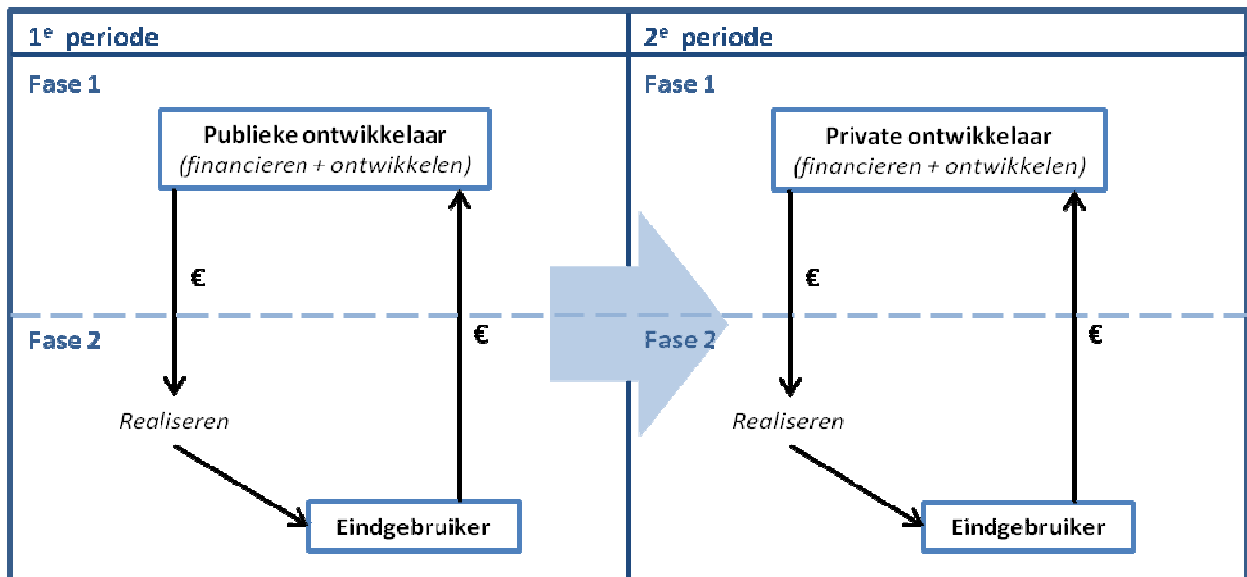
Aanvankelijk was het idee om ter financiering van het project een PPS op te richten waarbij de overheid verantwoordelijk zou zijn voor de infrastructuur en de openbare ruimte, terwijl de private partijen de gebouwen zouden ontwikkelen. Tijdens de onderhandelingen bleek echter dat de publieke partijen meer moesten doen om de ontwikkeling op gang te brengen. Private partijen wilden in eerste instantie niet investeren zonder ondersteuning vanuit de overheid; daarvoor waren ze nog te onzeker over het (toekomstige) succes van het project. Toen later tijdens de ontwikkeling de publieke sector meer commitment liet zien door te investeren in onderwijsinstellingen in het gebied en het herlokaliseren van het Luxor Theater begon de interesse bij private partijen te groeien. Tevens speelde hierbij de betrokkenheid van de nationale overheid een grote rol: zodra deze overtuigd was dat de ontwikkeling van nationaal belang was cofinancierde ze middels subsidies een deel van de infrastructuur (URBED, 2008, p.21; McCarthy, 1996). Daarnaast was ook de kwaliteit van de reeds gerealiseerde projecten – de projecten met een hoge kwaliteit hadden voorrang gekregen – van invloed op de participatie van private partijen (URBED, 2008). Toen de private partijen eenmaal aanhaakten waren zij verantwoordelijk voor het realiseren van de individuele projecten, daar waar de publieke partijen de gestelde doelen behaalden door middel van het opgestelde masterplan (Doucet, 2011). De (latere) samenwerking tussen publieke en private partijen was met name gebaseerd op onderling vertrouwen en gezamenlijke doelen (URBED, 2008).

Figuur 5.8: Schematische weergave PPS-netwerk ontwikkeling Kop van Zuid



Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) was verantwoordelijk voor het management van het Kop van Zuid-project. Hierbij werd het ondersteund door dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, de RET (die eerst onderdeel was van de gemeente, maar in 2007 verzelfstandigd is) en het Gemeentelijk Havenbedrijf (dat tegenwoordig ook niet meer onderdeel is van de gemeente). Het OBR, dat onder verantwoording stond van de gemeente, is ook het vehikel dat investeringen gedaan heeft bij de gebiedsontwikkeling (URBED, 2008). Het OBR en de afdeling dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting zijn in 2011 samengevoegd tot de dienst Stadsontwikkeling.

Figuur 5.9: Financieringsconstructie ontwikkeling Kop van Zuid



De financiering bij het project was op twee manieren tweeledig (zie figuur 5.9). Ten eerste waren er bij het Kop van Zuid-project twee periodes: een periode waarin (alleen) publieke partijen investeerden in ontwikkelingen en een periode daarna – toen het project interesse trok van de markt – waarna private partijen gingen investeren. Daarnaast werden bij beide ontwikkelingen eerst vastgoed gerealiseerd en werd er daarna pas een eindgebruiker bij gezocht.

5.3.3 Succes- en faalfactoren

Het Kop van Zuid-project is momenteel al bijna 20 jaar in ontwikkeling. Hoewel de Kop van Zuid onderdeel is van een herontwikkelingstrategie om het imago van de stad Rotterdam te veranderen van een oude industriestad naar een stad gericht op dienstverlening waren er naast economische doelen ook sociale doelen gesteld voor de ontwikkeling (Schubert, 2011; URBED, 2008; Knaap, 1989, p.255).

Toen de plannen voor de herontwikkeling bekend gemaakt werden de gemeenteraad en lokale bewonersverenigingen bezorgd over het effect van het realiseren van een dergelijke 'luxe' ontwikkeling naast achtergestelde gebieden. Er werden daarom inspanningen gedaan om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling ook voordelen op zou leveren voor de lokale bewoners. Zo werden bewonersverenigingen betrokken bij de organisatie van verschillende projecten en werd er een

programma opgesteld om er voor te zorgen dat zoveel mogelijk van de banen die gegenereerd werden door de herontwikkeling terecht zouden komen bij de lokale inwoners en de economieën van de omliggende gebieden (Cadell e.a., 2008). Hoewel het aantal banen voor de lokale bewoners uiteindelijk tegenviel heeft dit wel geleid tot een bredere acceptatie van het project (URBED, 2008).

Het incorporeren en (op een goede manier uitwerken) van deze sociale doelen kan bijgedragen hebben aan het algemene succes van de herontwikkeling. Een van de belangrijkste eigenschappen van de Kop van Zuid is namelijk het gebrek aan verzet tegen het project. Aan het begin was er wel de angst bij de lokale bewoners voor 'yuppificatie' van het gebied, maar deze is inmiddels grotendeels verdwenen. Een van de sterkste punten van het project was de hoge mate van politieke consensus (Meyer, 2000, p.357). Een ambtenaar van de gemeente verklaarde: 'dit is heel belangrijk. Bij een andere gemeente zouden er elke vier jaar problemen kunnen zijn. Hierdoor kunnen projecten kapot gaan, maar er is bij dit project sprake van commitment om het project af te maken' (Doucet, 2010).

Op dit moment is meer dan de helft van het opgestelde masterplan uit 1994 gerealiseerd. Het project heeft gezorgd voor een aantrekkelijk waterfront waarbij noord en zuid verbonden zijn en waarbij ook de publieke ruimtes in de omliggende gebieden meegenomen zijn (URBED, 2008; Meyer, 2000; Desfor, 2011, p.300). Het grootste deel van de geplande woningen is gerealiseerd en bijna alle gerealiseerde kantoorruimtes zijn reeds ingenomen door (semi) publieke organisaties zoals de Rechtbank en Sociale Verzekeringsbank (URBED, 2008; Doucet, 2010). Dit laatste is echter niet volgens iedereen een succesverhaal.

Niet alle partijen zijn tevreden over de richting waarin het project is gegaan. Een betrokken ontwikkelaar beschouwde het realiseren van woningen in het middensegment in plaats van in het hogere segment als een gemiste kans om het volle potentieel van het gebied te benutten: 'Ik ben teleurgesteld omdat de meeste kantoorruimtes worden gebruikt door ambtenaren en dat een deel van de woningen in het huursegment valt en wordt gebruikt door studenten. Ik denk niet dat dit is waar we gezamenlijk op hadden gehoopt'. Hoewel de Docklands (zie hoofdstuk 4) door de gemeente aangehaald werden als een voorbeeld van hoe het niet moet ziet deze ontwikkelaar wel een positiever effect van die ontwikkeling. Omdat de private sector daar – toen de marktvaag weer toe nam – wel kantoren heeft kunnen ontwikkelen, terwijl de private sector bij de ontwikkeling van de Kop van Zuid nauwelijks vrijheid had omdat de plannen moesten passen in het overkoepelende plan van de gemeente. Dit leidde bij de London Docklands uiteindelijk tot een kwalitatief meer hoogwaardige herontwikkeling dan in de Kop van Zuid (Doucet, 2010).

De gemeente had dus de (bijna volledige) controle over het herontwikkelingsproject. Hierdoor kon zij ook de doelen stellen en deze realiseren. De gemeente had het masterplan opgesteld waarbinnen de private ontwikkelaars de individuele projecten mochten realiseren, waarbij ze zich moesten houden aan de door de gemeente opgestelde richtlijnen in plaats van zelf een voorstel te doen over de ontwikkeling. Deze vorm van samenwerking bleek bij het Kop van Zuid project lonend voor beide sectoren.

5.3.4 Conclusie herontwikkeling Kop van Zuid

De publieke partijen stelden bij de ontwikkeling van de Kop van Zuid dus de doelen en verwerkten dit in een masterplan. Private partijen waren in eerste instantie niet geïnteresseerd in het project. Toen

de publieke partijen echter meer commitment toonden en investeerden en er ook vanuit de nationale overheid financiering kwam groeide de interesse bij de private sector.

De herontwikkeling van Kop van Zuid valt onder de 'public investment' planningstijl uit 2.3.4. In eerste instantie wilde de overheid de markt betrekken bij de ontwikkeling, maar deze waren niet geïnteresseerd in ontwikkelen aan de zuidoever van de Maas waardoor het begin van de ontwikkeling geheel door de publieke sector is uitgevoerd. Doordat de publieke sector financier en grondbezitter was van het gebied was verliep de planning van de herontwikkeling relatief soepel. Het feit dat er zowel sociale als economische doelen werden gesteld bij het project droeg eraan bij dat er sprake was consensus en commitment binnen de publieke sector voor het project. Dit was zichtbaar door de weinige problemen op politiek gebied tijdens de herontwikkeling.

De publieke dominantie in het project had echter ook nadelige effecten. Zo moest de publieke sector aan het begin van de ontwikkeling alles zelf financieren om zo private partijen aan te trekken. Daarnaast heeft dit ervoor gezorgd dat de private sector niet de ruimte werd gegeven om in te spelen op ontwikkelingen in de markt waardoor er met de realisatie van het masterplan van de Kop van Zuid niet de volle potentie van het gebied werd benut.

6. STADSHAVENS

6.1 Introductie van het Stadshavensheved

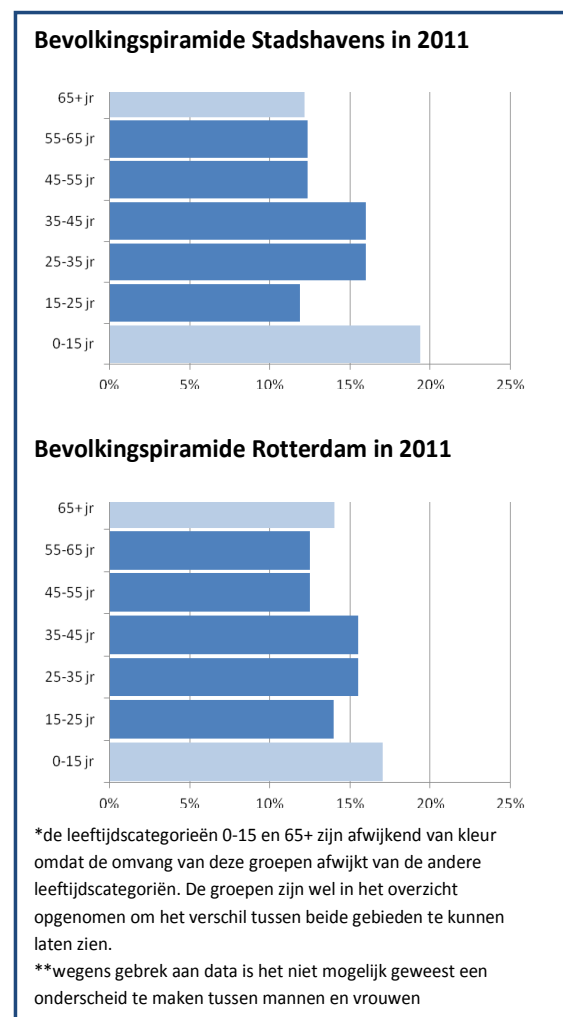
De Stadshavens liggen iets buiten het centrum van Rotterdam (zie figuur 6.2). Het gebied bestaat uit 4 deelgebieden: Merwe-Vierhavens, Rijn-Maashaven, Waal-Eemhaven en RDM-Heijplaat (PbSR, 2011). Het Stadshavensgebied heeft een omvang van 1.600 ha, waarvan ongeveer een derde van het oppervlak water is (PbSR, 2011; Trouw, 2008).

Er waren in 2005 meer dan 850 bedrijven gevestigd en er werkten meer dan 20.000 mensen (OMSR, 2005). Het gebied was voornamelijk gericht op bedrijvigheid. Van de mensen die er woonden waren er - ten opzichte van het gemiddelde van Rotterdam – relatief veel kinderen, maar waren er weinig jeugdigen en senioren (zie figuur 6.1).

De Stadshavens zijn de laatste havengebieden binnen de buitenste snelwegring van Rotterdam die worden herontwikkeld in een project dat de komende 20 tot 40 jaar gerealiseerd gaat worden.

Oorspronkelijk bestond het Stadshavensgebied uit vier havens: de Merwehaven en de Vierhavens aan de noordzijde van de Maas en de grote Waal- en Eemhaven aan de zuidkant van de rivier. Later werden de Rijn- en de Maashaven, die gelegen waren tussen de oorspronkelijke Stadshavens en de Kop van Zuid, aan het gebied toegevoegd (OMSR, 2005).

Figuur 6.1: Bevolkingspiramiden Stadshavens en Rotterdam in 2011



Bron: CBS (2012) Statline databank: kerncijfers wijken en buurten 2004-2011

Figuur 6.2: Situering Rotterdam en het Stadshavensgebied



Bronnen: Universiteit Utrecht, 2012, Gis-database;
Wikipedia, 2010, Topografie gemeente Rotterdam;
Ministerie van Binnenlandse zaken, 2010, bijlage 1

6.2 Herontwikkeling van het Stadshavensgebied

Het Stadshavensproject wordt door Aarts (e.a., 2012) gezien als de tweede golf van herontwikkelingen van het waterfront in Rotterdam (tot de eerste golf behoorde de herontwikkeling van de Kop van Zuid). Het project vindt plaats in het gebied waar de haven en de stad uit elkaar groeiden in de 20^{ste} eeuw. Het project wordt dan ook gezien als de plaats waar nieuwe connecties tussen de haven en de stad worden gemaakt. De ontwikkeling komt voort uit meerdere doelen. Zo wil de Havenautoriteit niet alleen de grootste haven blijven van Europa, maar wil het ook verworden tot de 'slimste' en duurzaamste haven ter wereld. Daarnaast wilde de lokale overheid graag nieuwe economische sectoren aantrekken naar het gebied om zo het profiel te versterken van het gebied, dat tot dan alleen klassieke havenfuncties bezat. Deze twee ambities kwamen samen in het Stadshavensproject: de plaats waar stad en haven weer met elkaar verbonden moeten worden (Aarts e.a., 2012, p.18).

Het Stadshavensproject is gestart in 2002 als een grootschalig herontwikkelingsproject. Het Stadshavensgebied ligt binnen de snelwegring van Rotterdam. De insteek van het project is dat bestaande havenactiviteiten uiteindelijk grotendeels verdwijnen en er stedelijke functies voor in de plaats komen (Aarts e.a., 2012, p.18).

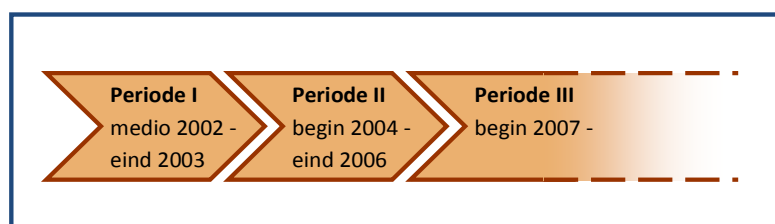
In deze paragraaf wordt de opstartfase van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied behandeld. Hierin zijn meerdere pogingen gedaan om tot een goede organisatie te komen om het project te plannen en te realiseren. Deze pogingen zijn op te delen in drie fasen.

Herontwikkeling in Stadshavens: periode I, II en III

Daamen (2010) heeft in zijn proefschrift de pogingen tot herontwikkeling van het Stadshavens bestudeerd. Hij is hierbij gekomen tot een indeling in drie fasen (zie figuur 6.3). Aan de hand van deze indeling zal in deze deelparagraaf kort deze geschiedenis samengevat worden, waarbij er met name aandacht besteed wordt aan de (veranderende) organisatiestructuur en lessen die geleerd kunnen worden uit eerdere pogingen tot het opstellen van een geschikt herontwikkelingsprogramma.

De opgave voor het Stadshavensgebied is enorm. Het gebied van 1600 hectare dient herontwikkeld te worden van industrieel havengebied naar stedelijk gebied. Vanwege de economische omstandigheden is er weinig publiek geld voorhanden om een dergelijk project te financieren. Voor de financiering dient daarom gekeken te worden naar de private sector.

Figuur 6.3 De drie fasen in de herontwikkeling van Stadshavens



Bron: aangepast uit Daamen, 2010

De herontwikkeling van Stadshavens staat bekend als een complexe opgave. Deze complexiteit komt voort uit het verschil tussen de bestaande (probleem)situatie in het gebied en de gewenste situatie.

De bestaande situatie kenmerkt zich door de diversiteit aan belanghebbenden, de hoeveelheid domeinen waarin het gebied van betekenis is en de ontwikkelingen op andere schaalniveaus die de ruimtevraag in het gebied sterk kunnen beïnvloeden (Daamen, 2006, p.51). Hierbij speelt ook de bestaande bedrijvigheid een rol van betekenis. In tegenstelling tot de Kop van Zuid is er in het Stadshavensgebied momenteel nog veel economische bedrijvigheid (Want, 2007, p.151).

In de rest van de paragraaf worden de drie fasen besproken die er zijn geweest in het herontwikkelingsproces van Stadshavens.

6.2.1 Periode I: medio 2002 – eind 2003

De eerste fase begint met het aannemen van de motie om de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam (OMSR) op te richten door de gemeenteraad in november 2002. Deze motie werd ingediend omdat verwacht werd dat er in de komende decennia een grote verandering plaats zou vinden in het gebied. Reden hiervoor was de gestage verplaatsing van de haven richting de zee, die ook nog eens een impuls zou krijgen op het moment dat de Maasvlakte II gerealiseerd zou worden. Daarnaast werd het gebied dusdanig groot geacht dat er een speciale organisatie voor de herontwikkeling moest komen (Gils & Daamen, 2006, p.6).

De OMSR zou een autonome organisatie worden met duidelijke taken en financiën. De twee aandeelhouders van de organisatie werden de gemeente Rotterdam en het (op hetzelfde moment geprivatiseerde) Havenbedrijf Rotterdam. De missie van het bedrijf was de herontwikkeling van het Stadshavensgebied op een duurzame manier te sturen. Waarbij het doel zou zijn om de bij de betrokken actoren te verbinden: niet alleen de gemeente en het Havenbedrijf, maar ook private bedrijven, kennisinstellingen en de huidige bewoners. De eerste taak van de OMSR was het opstellen van een visie en een langetermijnplanning (Gils & Daamen, 2006, p.6).

Bijzonder was dat het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) nauwelijks bij het besluitvormingsproces werden betrokken. Juist deze afdelingen van de gemeente waren normaliter verantwoordelijk voor het plannen en implementeren van stedelijke projecten. Dit resulteerde in een sterk verminderd commitment van deze afdelingen tegenover de herontwikkeling van de Stadshavens (Daamen, 2010, p.92).

Met het GHR was afgesproken dat de privatisering hiervan gepaard zou gaan met de overdracht van land in het Stadshavensgebied. De afspraken hierover waren echter niet duidelijk genoeg: de overdracht van land van de gemeente naar het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) zou plaatsvinden in januari 2004, terwijl er geen duidelijke datum was afgesproken wanneer het HbR de grond zou afdragen aan de Stadshavensontwikkeling. Daar kwam bij dat de grond afgedragen zou worden aan de OMSR en niet aan de 'traditionele' ontwikkelaars van de gemeente – het OBR en de dS+V – die normaal betrokken waren bij een dergelijke ontwikkeling, maar nu wederom buitenspel werden gezet (Daamen, 2010, p.93, Gemeente Rotterdam, 2003).

De verkregen grondpositie zou de nieuw opgerichte ontwikkelingsmaatschappij met de benodigde rendabiliteit verschaffen om hun werkzaamheden te bekostigen. De grondsituatie is een cruciaal onderdeel van gebieds(her)ontwikkeling, maar hier werd in fase I van de Stadshavensontwikkeling

relatief weinig aandacht aan besteed: naast het niet precies vastleggen van de grondoverdracht van het HbR naar de OMSR werd er pas laat in het proces aandacht besteed aan de bestaande gebruikers. Er waren in het gebied (zoals gebruikelijk is bij havens) veel gebruikers met lange termijn leasecontracten. Deze (haven)bedrijven hadden uiteraard veel invloed op de ontwikkelingen op het gebied waarop zij opereerden. Daarnaast zou het erg kostbaar zijn om deze bedrijven te verplaatsen (het leasecontract af te kopen), zeker in relatie tot de verwachte financiële opbrengsten van de herontwikkeling (Daamen, 2010, p.94).

Tijdens deze periode gebeurde er op het gebied van publiek-private samenwerking niet erg veel in Stadshavens. Deze periode werd vooral gekenmerkt door het opstarten van de ontwikkelingsmaatschappij die de ontwikkeling zou gaan coördineren. Op 1 februari 2003 werd de directeur van de OMSR aangesteld. Op dat moment was de OMSR formeel nog steeds onderdeel van het gemeentelijk havenbedrijf (GHR) en bestond het alleen nog uit een stuurgroep, gedurende de eerste helft van 2003 zou het Stadshavensteam samengesteld worden (Daamen, 2010, p.86).

Conclusie periode I

In de eerste fase van het Stadshavensproject werd de motie aangenomen voor de oprichting van de OMSR. Deze ontwikkelingsmaatschappij zou de gehele ontwikkeling gaan uitvoeren. De gemeente en het Havenbedrijf zouden hiervoor grond beschikbaar stellen. Deze overdracht werd vastgelegd in dezelfde deal waarbij het Havenbedrijf geprivatiseerd zou worden, de afspraken waren echter niet op alle punten duidelijk genoeg. Bij de ontwikkeling van het plan in deze eerste fase werden een aantal partijen niet betrokken die wel van belang waren. Allereerst waren de gemeentelijke afdelingen die normaal verantwoordelijk waren voor stedelijke ontwikkelingen niet betrokken bij het besluitvormingsproces, maar deze moesten wel meewerken met de ontwikkeling. Dit leidde tot een verminderde betrokkenheid van deze (publieke) partijen. Daarnaast werden ook de huidige gebruikers niet betrokken, terwijl deze wel een behoorlijke grondpositie hadden vanwege de (lange termijn) pachtcontracten. Deze fase werd dus gekenmerkt door een slechte samenwerking tussen de betrokken actoren.

6.2.2 Periode II: begin 2004 – eind 2006

De tweede fase begint met de eerste bijeenkomst van de OMSR. Dit was een seminar voor nationale en internationale experts waarbij het potentieel en de succesfactoren voor het Stadshavensgebied werden besproken. Gedurende de eerste helft van 2004 zouden er meer studies blijven volgen. Hiernaast werden burgers en het bedrijfsleven gevraagd naar hun meningen over de mogelijkheden van het gebied. Deze inzichten werden in september 2004 gebundeld tot een eerste concept voor de ontwikkelingsstrategie voor het gebied. In februari 2005 kwam een tweede versie uit. Beide versies van ontwikkelingsstrategie werden over het algemeen goed ontvangen, al waren er wel kritieken over het gebrek van een gedetailleerde aanpak op de korte termijn en het gebrek aan onderzoek naar recreatieve en 'groene' functies (Gils & Daamen, 2006, p.7).

In maart 2005 kwamen afgevaardigden van de ministeries van Transport, Economische zaken en VROM op bezoek in Rotterdam om met de gemeente te overleggen welke plek de nieuwe

ontwikkeling zou krijgen in het nationale beleid. Na verdere onderzoeken werd het Stadshavensproject aangemerkt als een van de belangrijkste projecten op het lijstje van het ministerie van VROM (Gils & Daamen, 2006, p.7). Hiernaast werden naast de nationale overheid ook andere publieke partijen (zoals de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam-Rijnmond en het Zuidvleugel platform) supporters van het Stadshavensproject (Daamen, 2010).

Het ingaan van de tweede fase werd ook gekenmerkt door een uitspraak van de directeur van het gloednieuwe Havenbedrijf Rotterdam, dat nu geprivatiseerd was. Hij stelde dat de 'transformatie' van Stadshavens meer een 'transitie' zou moeten zijn, waarbij de verouderde havenindustrie ruimte zou moeten maken voor havengerelateerde dienstverlening in plaats van andere stedelijke functies. Deze nuance betekende dat het Havenbedrijf controle wilde houden over de oude havengebieden, waaronder het Stadshavensgebied. Dit ging echter in tegen de afspraken die gemaakt waren waarbij het OMSR 'de vrijheid en de middelen' waren beloofd voor de lange termijn (Daamen, 2010). Zo was er naast de afdracht van land ook een jaarlijkse financiële bijdrage van het Havenbedrijf naar de OMSR opgenomen in deze afspraak (Gemeente Rotterdam, 2003). Aan het eind van de periode werd dan ook duidelijk dat het Havenbedrijf pogingen aan het doen was om de joint venture te verlaten, ondanks het strategisch belang van Stadshavens zoals dat beschreven werd in het 'Havenplan 2020'. Ook de gemeentelijke afdelingen – het OBR en de dS+V – waren in deze tweede periode weinig tot niet betrokken bij het Stadshavensproject (Daamen, 2010).

De oprichting van de OMSR ging gelijk met de privatisering van het GHR. De gemeente en het nieuwe havenbrijf (HbR) hadden beiden een aandeel van 50% in de OMSR (Gemeente Rotterdam, 2006b). Het HbR ging vanaf het moment van privatisering bewuster om met de ontwikkelingsmogelijkheden in het havengebied. Nadat de plannen voor de Maasvlakte II werden getemporiseerd (afgekeurd) door de Raad van State nam de druk om het Stadshavensgebied te gebruiken voor havenfuncties toe. Eind 2005 leidde dit tot een deal met de gemeente voor het herverdelen van het grondeigendom in Stadshavens. Bij deze deal kreeg de gemeente grotendeels de delen aan de noordoever van het gebied tot haar beschikking voor stadsontwikkeling, terwijl de zuidoever van de Maas gebruikt zou worden voor havenactiviteiten (Gils & Daamen, 2006, p.7; Gemeente Rotterdam, 2006b, p.III).

Ten gevolge van deze verandering in attitude bij zowel het Havenbedrijf als de gemeente groeide ook de realisatie dat de gebiedsontwikkeling een andere sturing nodig had dan die via de OMSR. Uiteindelijk werd besloten een nieuwe organisatie op te stellen met een andere aanpak. December 2006 zou de OMSR ontbonden worden, waarna er in mei 2007 een nieuwe organisatie zou starten: het Projectbureau Stadshavens Rotterdam (PbSR) (Daamen, 2010; Gemeente Rotterdam, 2006a).

De OMSR heeft in haar bestaan geen herontwikkelingsprojecten uit kunnen voeren. Wel heeft ze de herontwikkeling van het RDM-terrein gedeeltelijk voorbereid, die gerealiseerd zou worden door het Havenbedrijf nadat de OMSR was opgeheven (zie kader 6.1).

Conclusie periode II

Deze tweede periode werd ingeleid door de eerste bijeenkomsten van de OMSR. Deze waren gericht op het onderzoeken van het potentieel voor het gebied. Het strategische plan van Stadshavens deed het goed, mede door lokale bewonersgroepen te betrekken bij de planvorming. Daarnaast werd er ook interesse getoond in het project vanuit regionale en nationale publieke partijen zoals diverse ministeries, het provinciaal bestuur en de regionale plusregio.

Kader 6.1: Ontwikkeling RDM campus

De eerste grote ontwikkeling in het Stadshavensgebied die aan het begin van de derde periode (rond 2007) heeft plaatsgevonden is de herontwikkeling van industrieel erfgoed op het RDM-terrein (wat bezit was van de Rotterdamse Droogdok Maatschappij) naar de RDM campus. In het 'Innovation Dock' – het middelpunt van de RDM campus – wordt onderwijs en bedrijfsleven aan elkaar gekoppeld. De ontwikkeling zou moeten gaan functioneren als een soort flagship-project waardoor er meerdere bedrijven naar het RDM-terrein zouden trekken (Havenbedrijf Rotterdam, 2009). De campus is vanaf 2007 grondig verbouwd en is in 2009 in gebruik genomen (Ministerie van OCW, 2012).

De voorbereiding van deze herontwikkeling is gedaan door de OMSR. Voor de realisatie van de campus heeft de OMSR contact gehad met verschillende kennisinstellingen zoals de Erasmus Universiteit, TH Delft, Hogeschool Rotterdam en het reeds in het gebied gevestigde Albeda College, wat al technische opleidingen bood waarbij onder andere werd onderwezen door oud RDM-medewerkers (OMSR, 2006). Hieruit is uiteindelijk een samenwerking voortgekomen tussen het Albeda College, de Hogeschool Rotterdam en het HbR, die de grond van het RDM in bezit had (RDM campus, 2012). Nadat de OMSR in 2006 werd opgeheven is de herontwikkeling in handen gekomen van het HbR die daarmee zowel de rol van beheerder, exploitant en ontwikkelaar op zich genomen had (Gemeente Rotterdam, 2006d; Ministerie van OCW, 2012).

De ontwikkeling van de RDM campus was voor het HbR een 'Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen' project waarbij de normale rendementseisen van het HbR niet gelden. Het project werd dan ook gesubsidieerd door diverse (voornamelijk bovenregionale) publieke instanties (Ministerie van OCW, 2012).

De ontwikkeling kan vanwege de (semi-)publieke aard van onderwijsinstellingen niet als een publiek-private samenwerking beschouwd worden. De ontwikkeling was echter wel aan dat een ontwikkelmodel in samenwerking met externe partijen tot een succesvol herontwikkeling kan leiden in het Stadshavensgebied.

Het mandaat dat de OMSR had op deze planvorming zorgde ervoor dat het Havenbedrijf en de gemeentelijke afdelingen nauwelijks betrokken waren bij het project. Het Havenbedrijf deed pogingen om uit de joint venture te stappen, deze waren onsuccesvol vanwege afspraken die er waren gemaakt met de gemeente. Uiteindelijk zou de OMSR aan het eind van deze tweede periode toch opgeheven worden doordat het Havenbedrijf en de gemeentelijke afdelingen te weinig bij het project betrokken waren. Tegelijkertijd leidde de herverdeling van de grond in Stadshavens tot de

realisatie bij beide partijen dat de sturing via de ontwikkelingsmaatschappij onvoldoende aansloot op de opgave die er lag voor de herontwikkeling.

Daarnaast bleek uit de interviews dat het gebrek aan een duidelijke opgave voor de herontwikkeling ervoor zorgde dat de ontwikkelingsmaatschappij niet goed functioneerde. Ook de omvang van het te ontwikkelen gebied – juist een van de redenen dat de motie om een speciale organisatie hiervoor op te richten in 2002 door de gemeenteraad werd aangenomen – te groot was voor een ontwikkelingsmaatschappij. In deze periode werden wel pogingen gedaan tot samenwerking met andere partijen, zoals bijvoorbeeld de hogescholen. Het is echter door het opheffen van de OMSR niet gekomen tot een ontwikkeling middels PPS of een andere vorm van samenwerking.

6.2.3 Periode III: begin 2007 - nu

De derde periode begon met het opheffen van de OMSR en het oprichten van het PbSR. Dit betekende een herverdeling van een aantal taken en bevoegdheden. Hierbij werden het Havenbedrijf en de (afdelingen van de) gemeente wederom verantwoordelijk voor de voortgang van het project. Beide partijen kregen de verantwoordelijkheid over een deelgebied (Gemeente Rotterdam, 2006b, p.IV). Dit betekende dat deze partijen eindelijk de taken toebedeeld kregen die ze al wilden hebben sinds het begin van de eerste fase (Daamen, 2010).

Het PbSR is een faciliterend projectbureau met de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf als opdrachtgevers. Daarnaast wordt zeer intensief samengewerkt met het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), Gemeentewerken, de dienst Stedebouw Volkshuisvesting (dS V), de DCMR Milieudienst Rijnmond en het Havenbedrijf Rotterdam. Verder zijn er allianties met de Rijksoverheid, de stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland, met de deelgemeenten Delfshaven, Charlois, de wijkraad Pernis en met de gemeente Schiedam (PbSR, 2012b).

Het PbSR zelf kreeg bij oprichting een zestal kerntaken toebedeeld (zie kader 6.2). De besluitvorming van het Stadshavensproject vond vanaf toen echter plaats in het

Kader 6.2: Kerntaken van het PbSR

Het Projectbureau Stadshavens kreeg bij de oprichting een zestal taken waar ze formeel verantwoordelijk voor was (Gemeente Rotterdam, 2006a):

1. Voorbereiding van het directeuren overleg: bewaking van de voortgang van het project en de besluitvorming voorbereiden.
2. Het opstellen van een overkoepelend ontwikkelingskader met daarin een programma, een tijdsplanning, een ruimtelijk (vlekken)plan en financiën.
3. Afstemming uitvoering van bovenplanse onderwerpen als bereikbaarheid en milieu maatregelen.
4. Communicatie met (hogere) overheden in het kader van het sleutelproject, relatiebeheer en promotie.
5. Administratie en archivering.
6. Voorbereiding en coördinatie van het aanvragen van subsidies.

‘directeurenoverleg’, waarbij de directeuren van Hbr, OBR, dS+V en BSD⁴ aanwezig waren (Gemeente Rotterdam, 2006a). Het projectbureau houdt zich dus niet bezig met de ontwikkeling van de deelgebieden zelf (Gemeente Rotterdam, 2006a).

Conclusie periode III

In de derde fase werd de OSMR opgeheven. Het Stadshavensproject kreeg een andere organisatiestructuur waarbij het geprivatiseerde Havenbedrijf en de gemeente weer verantwoordelijkheid kregen over de ontwikkeling van hun deelgebieden. Het nieuw opgerichte PbSR kreeg coördinerende en voorbereidende taken. De besluitvorming over het Stadshavensproject kwam terecht bij het directeurenoverleg, waarin directeuren zaten van diverse gemeentelijke afdelingen en het Havenbedrijf.

De derde periode is nog bezig: het Programmabureau Stadshavens is momenteel actief met de herontwikkeling van het gebied. Op dit moment zijn de verwachte kosten voor de herontwikkeling van het gebied 8 miljard euro. Geld dat moet worden opgebracht door de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam en het Rijk (1 miljard) alsmede door partijen als woningcorporaties, investeerders en bedrijfsleven (PbSR, 2012b). De in dit onderzoek onderzochte opgave valt in deze derde periode van de herontwikkeling van het gebied.

Rol Twynstra Gudde

Twynstra Gudde heeft op het moment van onderzoek de rol van Contractmanager PPS voor de herontwikkeling van het Stadshavensgebied met het Programmabureau Stadshavens als opdrachtgever.

⁴ BSD staat voor de gemeentelijke bestuursdienst van Rotterdam. De taak van deze organisatie is ‘het vertalen van politieke ambities naar goed doordachte en concrete plannen voor de stad (Gemeente Rotterdam, 2012)

6.3 Omstandigheden herontwikkeling Stadshavens

De herontwikkeling van Stadshavens zit nog steeds in de derde periode, die loopt vanaf begin 2007. In de vorige paragraaf zijn eerdere pogingen om het Stadshavensgebied te herontwikkelen besproken. In het volgende hoofdstuk zullen de methoden besproken worden die er voor kunnen zorgen dat de herontwikkeling van het Stadshavensgebied nu wel lukt. Voordat hier naar gekeken kan worden is een analyse vereist van de huidige omstandigheden waarin deze herontwikkeling plaats zal moeten gaan vinden.

Eerst wordt kort ingegaan op de omstandigheden waarmee herontwikkelingen van het waterfront over het algemeen mee te maken krijgen. Vervolgens wordt gekeken naar de context waarin de herontwikkeling van het Stadshavensgebied plaats zal moeten vinden.

6.3.1 Omstandigheden waterfrontherontwikkeling

Uit de literatuur bleek dat met name de omvang en de hoeveelheid aan partijen het herontwikkelen van het waterfront maken tot een lastige opgave. Uit de interviews kwamen nog een aantal punten naar voren die waterfrontherontwikkelingen tot een complexe stedelijke opgave maken:

Herontwikkelingen van het waterfront verschillen feitelijk niet zoveel van andere stedelijke herontwikkelingen: *“maar omdat je in de haven aan het werken bent zijn er nautische aspecten waarmee je rekening dient te houden, zo mag je bijvoorbeeld niet tegen de rand van de kade aan bouwen. Daarnaast zijn er geluids- en milieufactoren”*, (Paul Jansen).

“Waterfrontgebieden krijgen veel aandacht omdat ze bij iedereen op het netvlies staan. Het is een plek die iedereen kent en waar iedereen wel eens geweest is”, (Tom Daamen). Het zijn vaak centrale locaties. Daartegenover staat dat het vaak ook achtergestelde gebieden geweest zijn.

Op het moment dat men in verlaten waterfronten potentie is gaan zien is er veel aandacht gekomen voor de gebieden. *“Sinds de jaren '70 zijn we het waterfront steeds meer gaan zien als een locatie die we kunnen de-industrialiseren en kunnen hergebruiken voor stedelijke functies die meer passen bij de economie van deze tijd. Daarnaast is er een proces op gang gekomen waarbij de politiek deze stedelijke processen als politieke factor van beleidsimplementatie zijn gaan zien. Met andere woorden: een politicus die een project initieert en een realisatie op gang kan brengen kan daar heel erg goed mee scoren. Internationaal gezien zie je vaak dat deze aandacht en het historische karakter van de waterfronten in combinatie met politici die hun stempel willen drukken op het project herontwikkelingen van waterfronten complexer maken”*, (Tom Daamen). Daarnaast zie je dat waterfrontlocaties in potentie economisch interessant kunnen zijn. *“Waterfronten zijn vaak centraal gelegen, goed ontsloten door weginfrastructuur omdat er voorheen logistieke functies zaten en bevatten vaak industrieel erfgoed wat de locaties interessant maakt om te herontwikkelen: de waarden van de locaties zijn veel hoger dan het gebruik dat erop gevestigd is”*, (Tom Daamen). De opgave is om ervoor te zorgen dat de herontwikkelde gebieden aansluiten bij de stad, een bepaalde kwaliteit hebben en dat deze gebieden een strategische functie hebben voor de stad. Zoals bijvoorbeeld de stad op een internationaal niveau neerzetten zodat ze een trekkende rol krijgen voor de omgeving (Tom Daamen).

Er zijn dus eigenlijk twee mechanismen die waterfrontontwikkelingen hebben aangejaagd: de politieke factor en de economisch-financiële factor. *“Daarnaast is natuurlijk een van de opgaven om rekening te houden met wat er verder in het gebied zit”,* (Tom Daamen).

6.3.2 Omstandigheden specifiek Stadshavens

Conform de trend (zoals beschreven in hoofdstuk 2) zijn ook de havenactiviteiten in het Merwe-Vierhavengebied zich aan het verplaatsen. In het gebied zit de oude fruithaven. De fruitoverslag is aan het containeriseren. De containers kunnen echter niet (meer) gelost worden in de Merwe-Vierhaven omdat containerschepen vanwege hun diepgang er niet bij kunnen. De meeste van deze bedrijven willen daarom verplaatsen naar de zuidelijke havens, naar ‘Coolport’: *“Anders missen ze letterlijk de boot”,* (Arènso Bakker). Erfpachttechnisch zit er nu een beperking op voor alleen havenbedrijvigheid, maar de bedrijven die er nu gehuisvest zijn hebben nog wel panden staan die nog niet zijn afgeschreven. *“Dus dat gebied zit op slot. Als je daar niets aan doet krijg je een neerwaartse spiraal van leegstand en daarna verpaupering”,* (Arènso Bakker).

Het is daarom van belang dat het gebied herontwikkeld wordt. Er zijn echter een aantal omstandigheden die het herontwikkelen van het Merwe-Vierhavengebied tot een unieke opgave maken:

I Gemeente Rotterdam: geen geld meer

Door de veranderende economische omstandigheden veranderen ook de rollen die verschillende partijen hebben bij het (her)ontwikkelen van gebieden: *“de gemeente heeft geen geld meer om (zelf) te ontwikkelen zoals gebeurd is bij projecten als de Kop van Zuid”,* (Paul Jansen). De gemeente heeft hier vanwege het gebrek aan publieke middelen niet meer zo een sterke positie als voorheen: het geld zit nu vooral bij private partijen en het Havenbedrijf. De publieke partijen hebben echter nog steeds een instrumentarium waarmee ze druk kunnen uitoefenen/controle kunnen houden over de ontwikkelingen. Er ontstaat dus een nieuwe arena waarin zowel publieke als private partijen elkaar nodig hebben.

II Is er genoeg ruimtevraag vanuit de markt?

De vraag is of er genoeg ruimtevraag is in Rotterdam om het gebied in Stadshavens op een economische manier in te vullen. Het is lastig om een economische sector aan de wijzen die het ‘gat’ wil vullen zonder dat je andere gebieden uit de stad onderling beconcurrereerd. Een voorbeeld hiervan is de creatieve sector, waarbij iedere stad in het land inzet op creativiteit want iedereen vindt zichzelf creatief. *“Dit gaat natuurlijk niet want er is niet zoveel vraag, maar wel veel aanbod. Als gevolg hiervan krijg je onderlinge concurrentie, een spiraal van prijzen naar beneden, ondernemers die niet meer weten waar ze zich moeten vestigen. Kortom dit kan niet overal. Hierbij zul je moeten kiezen en kiezen in een democratie is heel moeilijk (voor de overheid)”,* (Arjen van Klink).

Hierin verschilt de ontwikkeling van Stadshavens in Rotterdam met de ontwikkelingen in Hamburg en Londen. Het grote probleem hier is dat we een ruimte overschot hebben. Er komt een groot gebied vrij terwijl er geen grote ruimtevraag is vanuit de markt. *“De economie is niet meer de economie van de ruimtevreter (..) en het gaat uiteindelijk toch om vraag en aanbod”*, (Arjen van Klink).

III Grondeigendom

In Stadshavens zijn er qua grondeigendom veel verschillende contracten. Van de gemeente en het Havenbedrijf, maar ook van private eigenaren. *“De situatie in Stadshavens is apart omdat het Havenbedrijf (nog steeds) grote delen van de grond eigenlijk in eeuwigdurende erfpacht heeft van de gemeente. De gemeente is dus wel eigenaar, maar ze kunnen zelf niet ontwikkelen. Dit maakt de ontwikkeling van het gebied gecompliceerder”*, (Paul Jansen). Bij de privatisering van het Havenbedrijf in 2004 was er afgesproken dat het Havenbedrijf de noordelijke havens over zou dragen aan de gemeente (zie ook 6.2.1). *“Het is echter niet duidelijk wanneer dit gaat gebeuren (mede omdat er geen datum is afgesproken). Daarnaast zijn er lopende pachtcontracten tussen het Havenbedrijf en havenbedrijven die gevestigd zijn in het Merwe-Vierhavengebied die in sommige gevallen nog tot 2050 lopen”*, (Arènso Bakker). *“Waaronder bedrijven die nog goed lopen en helemaal niet weg willen”*, (Paul Jansen).

7. EX ANTE EVALUATIE VAN HET PPS-MODEL 'NIEUWE STIJL'

In het vorige hoofdstuk is het Stadshavensgebied geïntroduceerd. Daarnaast is er gekeken naar de eerdere pogingen om het gebied (middels PPS-constructies) te herontwikkelen en welke opgave er ligt voor de 'nieuwe' poging.

In paragraaf 6.3 van het vorige hoofdstuk is besproken waarom waterfrontherontwikkelingsprojecten complex zijn. Dit is deels vanwege de aandacht en de algehele affiniteit van inwoners met het gebied (en de daaruit voortvloeiende politieke aandacht), maar ook deels vanwege de hoge potentie van het gebied: vaak centraal gelegen gebieden die ver onder hun waarde 'bezet' worden door verouderde industrie. Na herontwikkeling kunnen deze gebieden meer bijdragen of zelfs een trekkende rol vervullen voor de rest van de regio.

Daarnaast is de context en de opgave van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied geschetst. Hieruit kwam het belang van het herontwikkelen van het Stadshavensgebied en werden de voornaamste omstandigheden besproken die van invloed zijn op de herontwikkeling. Er werden drie belangrijke punten opgenoemd:

- IV Nieuwe rol:** De gemeente Rotterdam heeft niet meer de middelen om gebiedsontwikkelingen zelf te initiëren en uit te voeren. Het geld voor ontwikkelingen zit nu bij private partijen.
- V Ruimteaanbod:** De Stadshavens zijn een groot gebied. Het is niet duidelijk of er genoeg ruimtevraag is om deze ruimte te vullen met economische functies. Daarnaast is het van belang om niet te concurreren met andere gebieden in de stad.
- VI Grondeigendom:** De eigendomssituatie van het Stadshavensgebied maakt het tot een lastige herontwikkelingsopgave. De grond in het gebied is zowel gedeeltelijk in handen van de gemeente als van het Havenbedrijf. Daarnaast lopen er nog (langdurige) pachtcontracten met private partijen.

Het governance-vraagstuk voor de herontwikkeling van Stadshavens bestaat grotendeels uit het omgaan met bovenstaande drie factoren. De mate waarin het PPS-model 'nieuwe stijl' hiermee om kan gaan wordt getoetst in dit hoofdstuk..

Opbouw hoofdstuk

In de volgende paragraaf wordt het PPS-model 'nieuwe stijl' – dat is ontwikkeld door Twynstra Gudde – geïntroduceerd. In de rest van het hoofdstuk wordt vervolgens een ex ante evaluatie uitgevoerd op dit model. Voor de evaluatie zijn op basis van de opgave die er ligt voor de herontwikkeling van het Stadshavensgebied drie hoofdcriteria opgesteld waaraan het model dien te voldoen. In §7.3 t/m §7.5 wordt het model op basis van de afgenomen interviews getoetst op deze punten.

7.1 PPS-model 'nieuwe stijl' Twynstra Gudde

De modellen van Norcliffe, Hoyle en Bird (zie §2.2.2) zijn te algemeen om van toepassing te zijn op individuele herontwikkelingsprojecten, omdat ze te weinig rekening houden met lokale actoren en factoren. Bij Twynstra Gudde is een PPS-model ontwikkeld voor publiek-private samenwerkingsverbanden in de hedendaagse opgave.

7.1.1 Categorie PPS en planningrationaliteit

Het PPS-model van Twynstra Gudde, de 'PPS nieuwe stijl', is een publiek-privaat samenwerkingsverband dat is gebaseerd op gelijkwaardige samenwerking. Er is bij het model geen sprake van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, zoals het geval is bij een 'concessie-PPS'. In plaats daarvan is er een horizontale relatie tussen de betrokken partijen, wat betekent dat het model gecategoriseerd kan worden als een 'alliantie PPS' (zie paragraaf 2.3.3).

Samenwerkingsverbanden volgens het alliantiemodel zijn gebaseerd op procesmanagement. Deze manier van aanpakken gaat uit van complexiteit en dynamiek tijdens het ontwikkelingsproces. De ontwikkeling is 'wicked' en ongestructureerd, wat komt door onvoldoende inzichten in het einddoel van de ontwikkeling en een gebrek aan consensus bij het definiëren van een oplossing voor het probleem. Bij procesmanagement wordt de 'problemsolving' gezien als een continu proces, waarbij het inbrengen van inzichten en informatie door de verschillende partijen de consensus vergroot (Edelenbos en Teisman, 2008, p.619). Het model hoort bij een 'leverage'-planningrationaliteit en – in mindere mate – een 'trend'-planningrationaliteit vanuit de overheid. Deze planningrationaliteiten zijn marktgedreven waarbij er een (potentiële) vraag bestaat vanuit de markt. Het zijn flexibele planningstijlen waarbij de private sector kansen ziet en tegelijkertijd maatschappelijke problemen oplost. De houding van de overheid hierbij is met name faciliterend, maar op bepaalde gebieden wel actief (zie paragraaf 2.3.3).

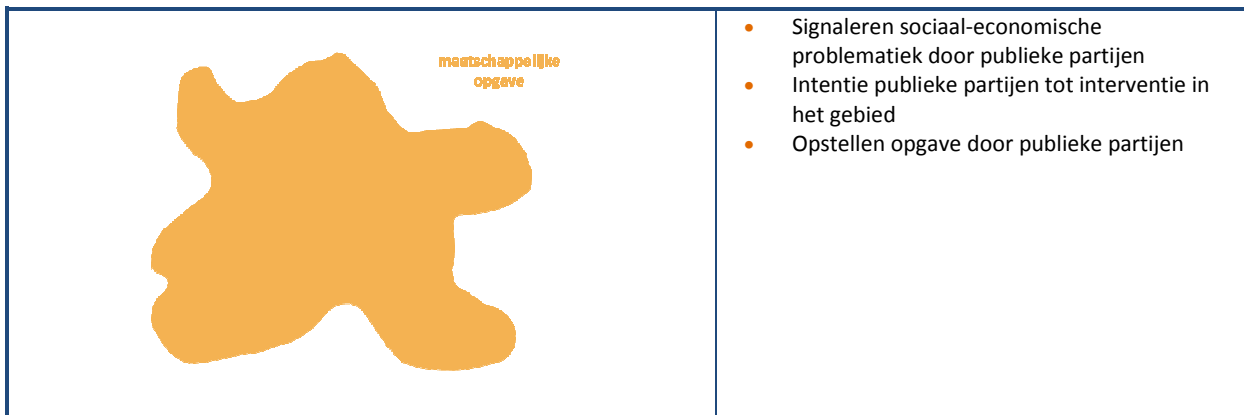
7.1.2 PPS-model 'nieuwe stijl'

Het model is ontwikkeld om om te gaan met de veranderende rolverdeling tussen publieke en private partijen. De opzet van het model is procesmatig. Het zijn meerdere fasen die achtereenvolgens zorgen dat een ontwikkeling tot stand komt. Het model heeft zes fasen. Het begint met het zien van een opgave en eindigt met het 'beheer' van de ontwikkeling. Het behandelt hiermee alle stadia van een ontwikkeling. In deze paragraaf zullen deze fasen een voor een behandeld worden.

Fase 0: Opstellen opgave voor revitalisering gebied

Een ontwikkeling begint met fase 0, die plaats vindt voordat het model in werking is gesteld. In dit begin zien publieke partijen een opgave. (Decentrale) overheden zien sociaal-economische problemen – zoals het verval van een gebied – of zien kansen voor het behalen van publieke doelen.

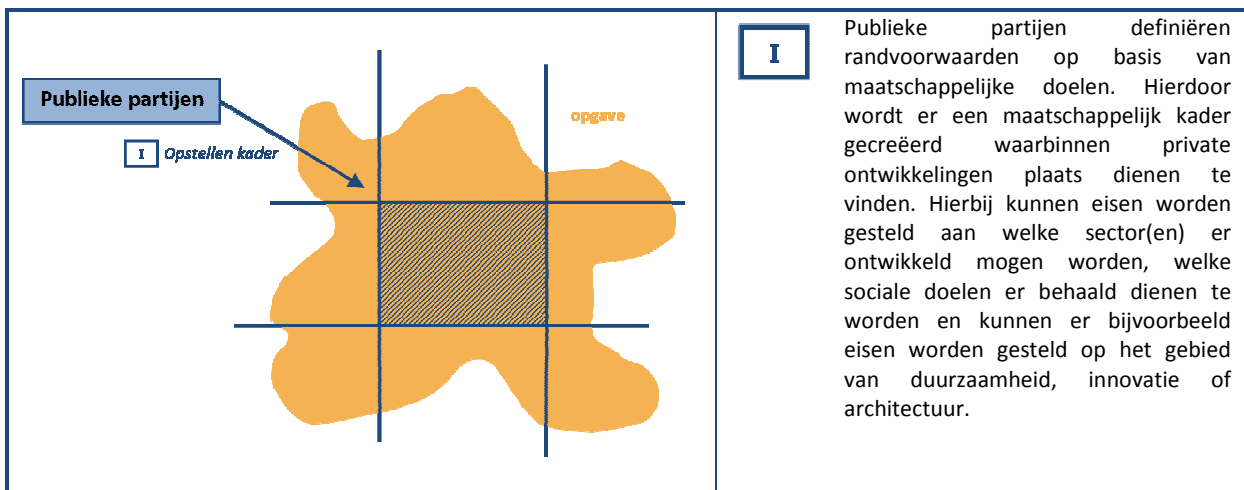
Figuur 7.1: PPS model fase 0



Fase 1: Opstellen kader waarbinnen ontwikkeld dient te worden

Nadat er een opgave is vastgesteld door publieke partijen worden er randvoorwaarden opgesteld waarbinnen een gebiedsontwikkeling mag plaatsvinden. Deze randvoorwaarden moeten er voor zorgen dat de ontwikkeling zo gestuurd wordt dat deze bijdraagt aan het behalen van maatschappelijke doelen, maar er voldoende ruimte over blijft voor private partijen (zodat deze zoveel mogelijk ruimte krijgen voor creatieve en innovatieve oplossingen).

Figuur 7.2: PPS model fase 1



Fase 2: Actief faciliteren koppeling van eindgebruikers en financiers

Publieke partijen ontwikkelen met dit model niet meer zelf. Dit wordt in zijn geheel aan de markt overgelaten. De overheid heeft daarbij voornamelijk een faciliterende functie, maar behoudt nog wel een actieve rol bij de ontwikkeling door actief op zoek te gaan naar eindgebruikers en financiers en deze vervolgens aan elkaar te koppelen. Op deze manier worden er alleen ontwikkelingen

gerealiseerd als er al een eindgebruiker is. Daarnaast toetsen de publieke partijen of de voorgestelde ontwikkeling past binnen het in fase 1 opgestelde kader.

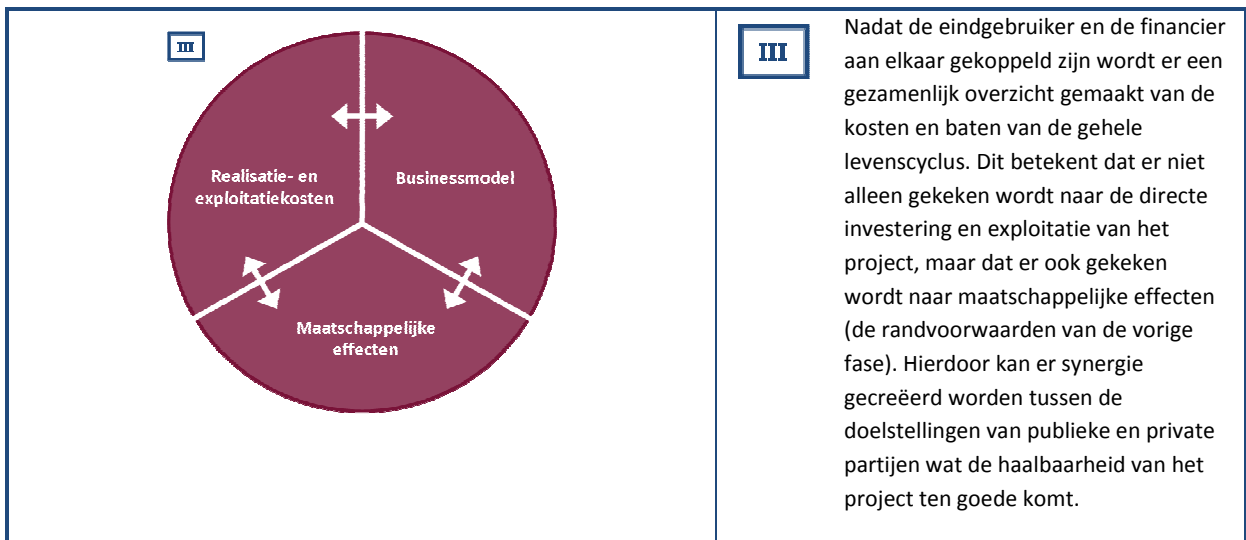
Figuur 7.3: PPS model fase 2



Fase 3: Operationaliseren kader; gezamenlijk inzicht kosten en baten

Op het moment dat de eindgebruiker en financier gekoppeld zijn wordt er gekeken naar de kosten en baten van het project. Hierbij wordt de hele levenscyclus van de ontwikkeling bekeken: dus niet alleen de directe effecten maar ook de meer indirecte. Op deze manier kan er een businesscase opgesteld worden waarbij elke partij duidelijk heeft wat haar kosten en baten zijn en kan er synergie gecreëerd worden tussen betrokken partijen door te kijken waar de kosten of baten elkaar overlappen. Op deze manier kan er ook synergie tot stand komen met betrekking tot de te behalen doelen, wat de haalbaarheid van het project ten goede komt.

Figuur 7.4: PPS model fase 3

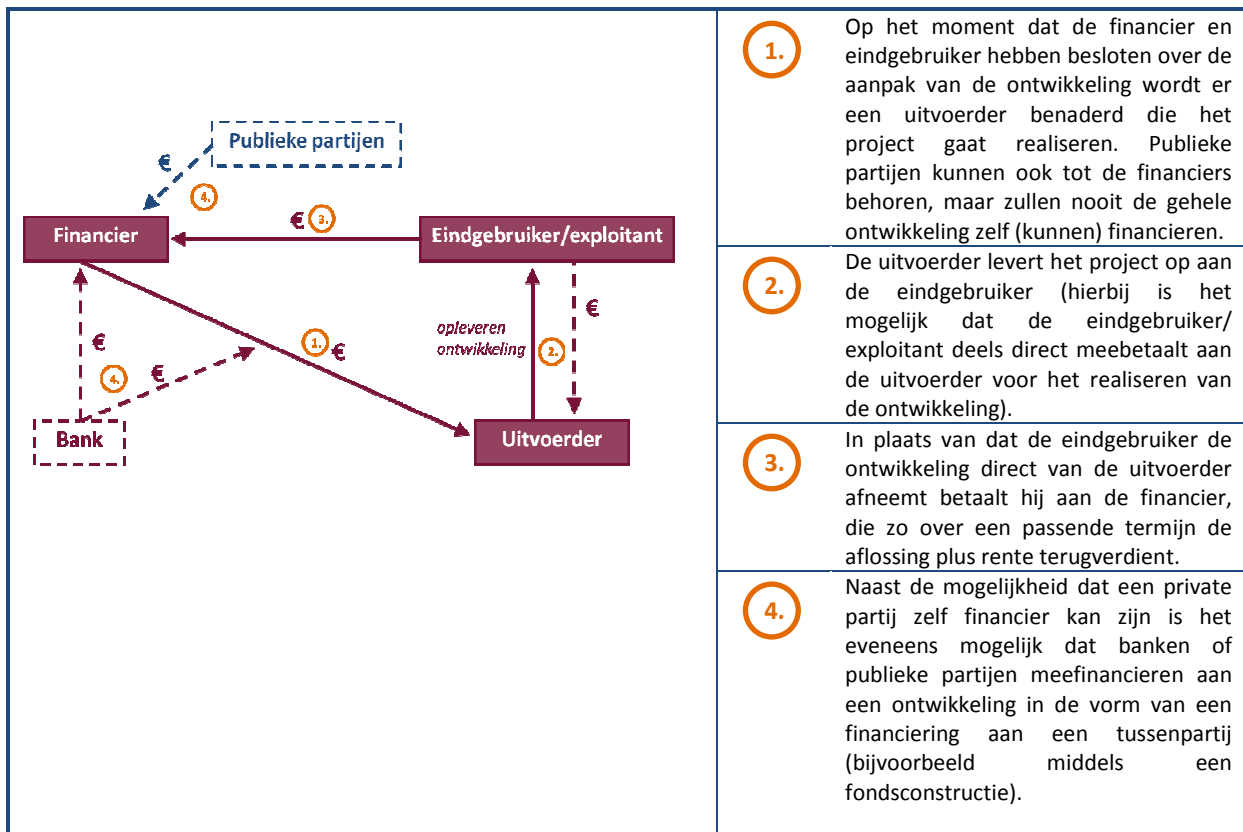


Fase 4: Financieringsmodel

In het model vindt de financiering van de ontwikkeling op een andere manier plaats dan gebruikelijk. Bij de meeste ontwikkelingen zit de ontwikkelende partij tussen de financier en de eindgebruiker in,

waarbij er geen direct contact is tussen financier en eindgebruiker. In dit model betaalt de financier wel 'gewoon' de ontwikkelaar en de ontwikkelaar levert de ontwikkeling af aan de eindgebruiker. Hierbij betaalt de eindgebruiker (over lange termijn) direct aan de financier, in plaats van aan de uitvoerende partij, zoals nu gebruikelijk is. De ontwikkelaar is 'weg' uit het gebied zodra hij de ontwikkeling heeft opgeleverd. Hierdoor raakt de financier meer bij het gebied betrokken en zal hij vanwege de waarde van zijn investering eerder geneigd zijn de kwaliteit in het gebied te bewaken of meer investeringen in het gebied te doen.

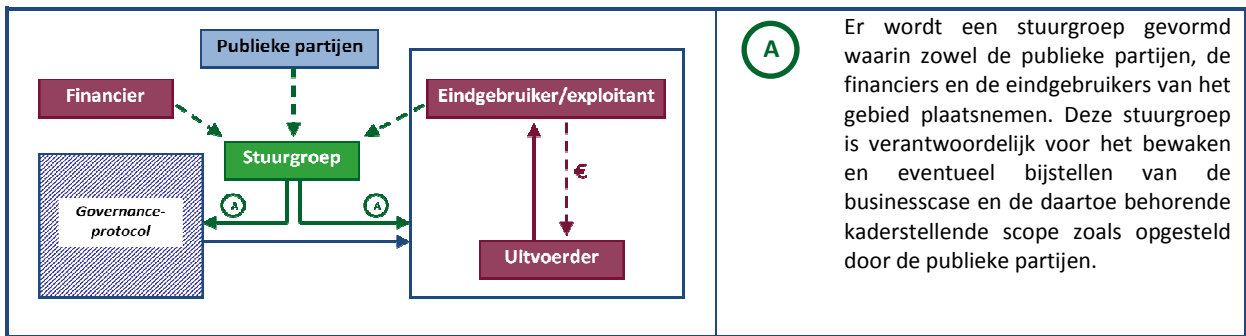
Figuur 7.5: PPS model fase 4



Fase 5: Governance

Gedurende en na de ontwikkeling van het gebied zal er governance moeten plaatsvinden op deze ontwikkeling om er voor te zorgen dat de ontwikkeling binnen het kader gerealiseerd wordt. Hiervoor wordt een stuurgroep opgericht waarin de (belangrijkste) bij het gebied betrokken partijen zitting hebben. Deze partijen zijn niet alleen verantwoordelijk voor het nastreven van het opgestelde governanceprotocol (gebaseerd op het kader van fase 1), maar kunnen deze ook aanpassen mochten veranderende omstandigheden daarom vragen. Zo blijft de ontwikkeling van een gebied flexibel en kan deze zich aanpassen op toekomstige ontwikkelingen.

Figuur 7.6: PPS model fase 5



7.2 Ex ante evaluatie: de eisen aan het PPS-model

Om te onderzoeken in hoeverre het model geschikt is om met de huidige omstandigheden in Stadshavens om te gaan zijn er een drietal hoofdcriteria opgesteld waaraan het model dient te voldoen. Deze hoofdcriteria zijn gebaseerd op de opgave die in paragraaf 6.3 uiteen is gezet (en in de introductie van dit hoofdstuk beknopt is herhaald):

criterium 1: Het model dient geschikt te zijn om de markt te verleiden te investeren in Stadshavens

Zoals al eerder besproken heeft de gemeente niet meer de financiële middelen om een gebied te herontwikkelen zoals dat werd gedaan bij bijvoorbeeld de Kop van Zuid (zie 5.3). Het massaal aankopen van grond om het vervolgens te herontwikkelen volgens een masterplan is bij het Stadshavensgebied hierdoor geen optie. Het geld zit bij de private partijen. Het gebied heeft echter een grote omvang waardoor er voldoende markt vraag gecreëerd dient te worden voor de herontwikkeling van het gebied zodat er voldoende private partijen verleid worden tot investeren in het gebied. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling. Daarom is het eerste hoofdcriterium het vermogen van het model om de markt te verleiden te investeren in de herontwikkeling van Stadshavens of het incorporeren van methodieken die hiervoor kunnen zorgen.

criterium 2: Het model dient een marktgedreven manier van ontwikkelen te faciliteren

Het Havenbedrijf heeft door het eeuwigdurende erfpacht een semi-publieke positie gekregen: het heeft grond en voldoende financiële middelen. Het Havenbedrijf heeft qua middelen nog wel de optie om gebieden zelf te ontwikkelen. Het heeft echter geen publiek belang zoals de gemeente Rotterdam deze wel heeft. *“Het Havenbedrijf is een private partij, gericht op het realiseren van haar eigen belangen. Het heeft door zijn positie in het gebied echter bijna een publieke rol waarbij ze in principe geen andere private partijen nodig als financiers in een ontwikkeling”*, (Paul Jansen).

Deze (noodgedwongen) nieuwe rol van de gemeente waarbij er geen geld meer is voor het uitkopen van gebruikers en het afkopen van contracten zorgt er tevens voor dat het gebied op een andere manier herontwikkeld moet worden. Bij eerdere herontwikkelingsprojecten van het waterfront zoals de Kop van Zuid, Hafencity Hamburg en de London Docklands was het grondgebied publiek eigendom voordat de herontwikkeling van start ging. Stadshavens moet nu (publiek-)privaat herontwikkeld worden waardoor de aflopende contracten niet massaal afgekocht kunnen worden. Daarnaast zijn er contracten met sterk verschillende looptijden: dit zorgt ervoor dat sommige delen van het gebied veel eerder beschikbaar zijn voor herontwikkeling dan andere delen. Deze eigendomssituatie van de grond vraagt om een flexibele aanpak waarbij er rekening gehouden kan worden met het grondeigendom en de lopende contracten.

criterium 3: Het model dient een geschikte governance-structuur te bieden, waarmee op een flexibele manier controle gehouden kan worden over de (verdere) herontwikkeling van het Stadshavensgebied

Een flexibele en langdurige manier van (her)ontwikkelen brengt onzekerheid met zich mee. Pionierende partijen, die vroeg in de ontwikkeling stappen, zullen een zekere vorm van zekerheid willen hebben over de toekomst van het gebied. Daarnaast zal ook de gemeente Rotterdam streven

naar enige sturing/controlle op de herontwikkeling van het gebied om zo het maatschappelijke belang te kunnen vertegenwoordigen en waarborgen in de ontwikkeling. Het is daarom voor zowel de publieke als private partijen in het gebied van belang om enige controle en sturing te houden over de ontwikkeling van het gebied. Het derde hoofdcriterium van de evaluatie van het model heeft betrekking tot deze governance. Er dient gekeken te worden in hoeverre sturing volgens het model plaats kan vinden bij een ontwikkeling die flexibel genoeg moet zijn en bovendien marktgedreven is.

Op basis van deze hoofdcriteria zal in de volgende paragraaf de ex ante evaluatie van het model plaatsvinden. Dit gebeurt op basis van de interviews waarin is ingegaan op de beste methoden om om te gaan met de opgave van de herontwikkeling van Stadshavens en in hoeverre deze toepasbaar zijn in het model.

7.3 Criterium 1: in hoeverre is het model geschikt om de markt te verleiden tot investeren in Stadshavens?

De nieuwe rol van publieke partijen vraagt om een nieuwe manier van ontwikkelen. Hierbij zal de rol van private partijen veel groter zijn. Als private partijen leidend moeten zijn of een grotere rol aan moeten nemen dan is het van belang dat deze partijen geïnteresseerd zijn in het ontwikkelen van het gebied. Met andere woorden: er moet vraag zijn naar het gebied. Als er geen vraag is naar een ontwikkeling in een gebied dan kom je er niet uit. *“Het gaat uiteindelijk om vraag en aanbod.”*, (Arjen van Klink).

In het geval van Stadshavens is de bestaande functie voorbij, dus moet er op zoek gegaan worden naar nieuwe functies. *“De economie is echter niet meer de economie van de ruimtevreeters”* (Arjen van Klink), de vraag hierbij is waar de kansen liggen.

7.3.1 Allocatie ruimtevraag/richting geven aan een gebied

Een voorwaarde om ontwikkelingen naar een bepaald gebied te sturen is dat een overheid zich hieraan committeert. Om de ontwikkeling in een bepaald gebied te stimuleren waar weinig ruimtevraag is, kun je als overheid toezeggen dat er elders (bepaalde) ontwikkelingen niet zijn toegestaan. *“Hierbij gaat het om het maken van keuzes. Als je iets op plek A doet dan moet je dat misschien niet op plek B doen. Dit moet je misschien niet eens op de schaal van de stad bekijken, maar op de schaal van de regio of de hele Randstad (...) juist in een situatie dat je de ruimte niet echt nodig hebt is dit een hele belangrijke”*, (Arjen van Klink).

“Een belangrijke randvoorwaarde is de toezegging van de overheid dat bepaalde ontwikkelingen elders niet zijn toegestaan”, Arjen van Klink.

Bij de allocatie van de ruimtevraag is het belangrijk een richting te kiezen, in te zetten op bepaalde sectoren. *“Daarbij moet je dan zeggen: dan gaan we die sector op een andere plek in de regio niet ondersteunen en daar moet je aan vast durven houden. Dit moet ook in samenspraak gaan met de markt waarbij je moet zeggen: dit gaan we de komende 20 jaar doen”*, (Arjen van Klink). De samenspraak met de markt is hierbij belangrijk. Zo wil bijvoorbeeld de havengerelateerde dienstverlening niet in het centrum van Rotterdam zitten maar in de buurt van de haven. *“Die zoeken toch ons kent ons”*, (Isabelle Vries). Het kiezen van een lange termijnrichting is echter lastig vanwege onder andere de ambtstermijnen van 4 jaar bij publieke partijen. Daarnaast is *“kiezen in een democratie heel moeilijk”*, (Arjen van Klink). Dit gefocuste beleid kan er ook voor zorgen dat naast investeerders ook eindgebruikers geïnteresseerd raken in het gebied. *“Het is goed als eindgebruikers gaan denken: ‘ik wil daar wel zitten’. Dan komt de ontwikkeling op gang”*, (Arënso Bakker).

Deze sturing door middel van het opstellen van kaders kan een richting geven aan private ontwikkelingen. *“Ik denk dat de crux van dit soort toekomstige modellen ligt in het opstellen van het kader”*, (Gerwin Hop). Wat dit betreft voldoet het model aan de criteria van de herontwikkelingsopgave.

7.3.2 Realiseren van flagshipprojecten middels PPS

Naast de methode om de vraag in een gebied te verhogen door soortgelijke ontwikkelingen elders te verbieden is er nog een andere methode. Deze gaat uit van het creëren van vraag naar het gebied door het gewild te maken: de flagshipprojecten (zie ook kader 2.1 in 2.2.3).

Flagships zijn, vaak pionierende, projecten in een gebied met een regionaal of soms zelfs internationaal aanzien. Dit soort projecten kunnen gebruikt worden om een gebied een boost te geven. Hiermee probeer je een grote eindgebruiker binnen te halen die met zijn activiteit vervolgens andere eindgebruikers aantrekt: *“Om de ontwikkeling in een gebied op gang te brengen probeer je ook publiekstrekking te realiseren in zo’n gebied. Dit heeft gewerkt bij de ontwikkeling van de RDM-campus, maar ook bijvoorbeeld in Hafencity waar ze het operagebouw hebben neergezet”*, (Paul Jansen).

Kader 7.1: het World Food Centre

Het World Food Centre (WFC) is bedoeld als een internationale etalage voor de Agro, Food en Tuinbouw sectoren. De bedoeling is dat verschillende partijen in deze sectoren zich zullen vestigen in het gebouw dat de vorm zal krijgen van een ei (WFC, 2013).

Het WFC is momenteel nog een concept waarvoor er nog twee potentiële locatiehouders in de running zijn om het project te realiseren. Een van deze partijen is de gemeente Rotterdam die het gebouw in de Merwe-Vierhaven wil gaan realiseren (PbSR, 2013a).

In Rotterdam is er nu hoop het World Food Centre binnen te halen (zie kader 7.1). Dit wordt gedaan in de hoop de ontwikkeling van het gebied op gang te brengen: *“Het realiseren van het WFC geeft het gebied een enorme boost. Dan hoop je dat het een grote spinoff heeft”*, (Menno Huijs).

Bij het realiseren van een flagshipproject kan er voor gekozen worden om het te realiseren op een ‘risicovolle plaats’: daar waar de ontwikkeling van het gebied nog op gang moet komen. Het flagshipproject zelf loopt daarmee wel meer risico *“maar bijvoorbeeld een WFC kan als een fantastische katalysator dienen, waardoor de spinoff van het project vele malen groter kan zijn”*, (Arënso Bakker). Daarom kan het stimuleren van het aanleggen van dergelijke projecten voor de gemeente een goede methode zijn om een ontwikkeling op gang te brengen. Hierbij kun je pionierende projecten korting geven: *“Op bijvoorbeeld het World Food Centre ga je als gemeente niet verdienen, maar als dat ontwikkeld wordt dan komt de rest van het gebied er ook wel”* (Arënso Bakker).

Bij het ontwikkelen van een flagshipproject kan de omliggende grond gebruikt worden om de financiering rond te krijgen: *“Wat je ziet is dat bouwers best wat meer risico willen nemen bij de aanleg van een gebouw als het WFC als ze dan eveneens een stuk van de ‘campus’ (het stuk grond om het te ontwikkelen project heen) mogen ontwikkelen om dan daarop hun winst te kunnen pakken. Die partijen gaan op zoek naar eindgebruikers die best in dat gebied zouden willen zitten als het WFC ontwikkeld wordt. Dan heb je ruimtevraag en als je ruimtevraag hebt krijg je ook eigenlijk automatisch je financiering rond”*, (Arënso Bakker).

Het ontwikkelen van een omvangrijk pionierend project zendt een signaal uit naar de markt: *“In de Waalhaven hebben we een viertal kantoren neergezet. Eigenlijk hebben we er twee zelf ontwikkeld en een door een marktpartij, de vierde moet nog komen. Deze ontwikkeling staat nu eigenlijk hoogwaardig te wezen in een eigenlijk toch wel laagwaardig gebied, maar het heeft wel een soort*

symboolfunctie. De markt merkt dan ook van 'hé er gaat iets nieuws gebeuren'. Nu zie je dat de overbuurman ook een nieuw complex aan het aanleggen. Dus in plaats van het hele gebied te herontwikkelen zet je de toon met een dergelijke ontwikkeling en ook qua kwaliteit", (Isabelle Vries).

Binnen het model kan op een actieve manier geprobeerd worden spinoff te creëren door een pionerend project te realiseren. Dit kan in samenwerking met de markt, al dan niet in een publiek-privaat samenwerkingsverband. Het realiseren van een dergelijk flagshipproject kan mobiliteit genereren in het gebied wat het gebied interessanter maakt voor ontwikkelaars. Daarnaast kan het tot clustering van een bepaalde functies of sectoren leiden.

Andere manieren van spinoff

Bij de ontwikkeling van de Merwe-Vierhaven wordt er nu naast de mogelijke realisatie van het WFC ingezet op een ontwikkeling van drie 'assen'. Drie straten waarop gefocust wordt: *"als je alles doet dan blijft er niets over. De rest van het gebied volgt dan als spinoff", (Arènso Bakker).* Het is dus van belang om in de beginfasen van de ontwikkeling van een gebied te concentreren op een deel van het gebied waardoor de rest van de ontwikkeling op gang komt. Isabelle Vries is het hiermee eens: *"Ik zou zeggen begin nou eens met een straat. Probeer daar de focus op te leggen. Het is ook moeilijk om in een keer een nieuwe economie uit de grond te stampen. Dat gaat niet zomaar".*

7.3.3 Toepasbaarheid model criterium 1

Het realiseren van projecten die zorgen voor spinoff zorgt ervoor dat de (her)ontwikkeling in een gebied op gang komt. Door beleid te concentreren op een bepaald deel van een gebied (bijvoorbeeld een straat) kan dat hetzelfde effect hebben. In het PPS-model is het mogelijk met het opstellen van een kader (fase 1) ontwikkelingen te concentreren op deelgebieden, waardoor er middels 'passieve' sturing een ontwikkelingsmomentum gecreëerd kan worden.

De sturing middels randvoorwaarden in het model zorgt ervoor dat ontwikkelingen door publieke partijen wel op een bepaald gebied gericht kunnen worden, waarbij de private partijen wel de vrijheid blijven houden. Bij deze 'sturing' is samenspraak met de markt belangrijk, omdat zij een duidelijk(er) beeld hebben waar de vraag is.

7.4 Criterium 2: in hoeverre kan Stadshavens met het model op een flexibele, marktgedreven manier herontwikkeld worden?

Het Merwe-Vierhavengebied is een gebied waar zowel het Havenbedrijf als de gemeente grond hebben en er nog (lang)lopende pachtcontracten zijn. Door het gebrek aan publieke middelen is de ‘klassieke’ manier van herontwikkelen, het opkopen van het hele gebied om het vervolgens via een groot masterplan te herontwikkelen, niet meer mogelijk. Daarnaast verandert de context continu: *“er zijn constant nieuwe randvoorwaarden, nieuwe ontwikkelingen en nieuwe kansen”*, (Tom Daamen).

Door de huidige grondsituatie van het Merwe-Vierhaven gebied zal het gefaseerd ontwikkeld moeten worden, niet in een keer. *“Het lastige is dat het een geleidelijke transformatie is. Het is niet meer dat je het koopt, het bouwrijp maakt en het aan de markt verkoopt. Het belangrijkste verschil is dat je een transformatie hebt die stapsgewijs gaat en dat de omvang van die stappen eigenlijk bepaalt wie het doet: als je het op kavelniveau doet blijft er een soort publieke ruimte over, terwijl als je het per deelgebied doet, je kunt zeggen tegen de markt: doe het maar zelf”*, (Arènso Bakker).

Het gefaseerd herontwikkelen van een gebied brengt onzekerheid met zich mee. *“Het is een lange periode (...) voor het hele gebied kun je de (toekomstige) eindgebruikers nog niet weten, want bedrijven kijken misschien een half jaar vooruit en bewoners misschien een jaar. Bij het Merwe-Vierhavensgebied moet je gewoon accepteren dat je nog heel veel niet weet en dat er nog veel kan veranderen”*, (Maïke Akers). Daarnaast kan het bieden van flexibiliteit – en daarmee meer mogelijkheden – zorgen voor meer interesse vanuit de markt om te ontwikkelen in het gebied.

Een belangrijke voorwaarde voor de toepasbaarheid van een PPS-model is daarom in hoeverre het model een ontwikkeling op een flexibele en marktgedreven manier kan laten plaatsvinden.

7.4.1 Samenwerking gemeente en Havenbedrijf

Het Havenbedrijf speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van het Merwe-Vierhavengebied. Dit is omdat het Havenbedrijf, ondanks de afgesproken grondoverdracht, voor een groot deel nog steeds eigenaar is van het Merwe-Vierhavengebied. Dit betekent dat het Havenbedrijf nog steeds veel te zeggen heeft, bijvoorbeeld als het gaat over de (lopende) pachtcontracten in het gebied.

Een samenwerking tussen beide partijen kan lastig zijn omdat ze verschillende uitgangspunten hebben. Het Havenbedrijf is uiteindelijk een privaat bedrijf gericht op belangen, terwijl de gemeente allerlei sociaal-economische doelstellingen nastreeft die niet direct door het Havenbedrijf worden onderschreven. *“Het reframen van de herontwikkeling van het Merwe-Vierhavengebied op zo’n manier dat het Havenbedrijf daar ook haar belang in ziet en daaraan mee wil doen is eigenlijk essentieel voor de voortgang”*, (Tom Daamen). Het Havenbedrijf kan voordeel halen door mee te werken aan de ontwikkeling van Stadshavens: *“Stel dat het gebied verder ontwikkelt en een aantrekkelijk gebied wordt, dan kan dat op lange termijn best voordeel hebben voor het havengebied”*, (Gerwin Hop).

“Vaak wordt er ten onrechte een te dikke scheidslijn gelegd tussen de haven en de stad. Vooral voor dit soort gebieden, dan denk ik: dit zijn we samen”, (Menno Huijs). Een project in een soortgelijke situatie is de aanleg van Port City geweest. Deze ontwikkeling van kantoorpanden op de rand tussen haven en stad werd uitgevoerd door alleen het Havenbedrijf, maar meerdere geïnterviewden gaven hierbij aan dat een samenwerking met de gemeente Rotterdam tot een beter resultaat had kunnen leiden voor beide partijen. De gewenste samenwerking tussen het Havenbedrijf en de gemeente toont aan hoe belangrijk het is om een model met een geschikte governance-structuur te hebben voor de ontwikkeling van het Stadshavensgebied.

7.4.2 Stip op de horizon

Bij een flexibele (her)ontwikkeling kun je geen masterplan gebruiken om duidelijkheid te verschaffen over het eindresultaat van de ontwikkeling. Dit geeft onzekerheid aan de ontwikkelaars en (toekomstige) eindgebruikers. Het is van belang om, zonder gelijk een blauwdruk te maken, wel een richting te bepalen voor de ontwikkeling: *“Je moet zo’n gebied dan ook wel een horizon geven. Deze is nu beperkt in het Merwe-Vierhavengebied. Als je een bestemmingshorizon creëert dan helpt dat bij het geleidelijk veranderen van het gebied. Zo zorg je ervoor dat je een visie hebt waaraan je eindgebruikers kunt toetsen”, (Arènso Bakker).*

Daarin verschilt de aanpak voor de (her)ontwikkeling van het Merwe-Vierhavengebied met die van de Kop van Zuid en de herontwikkeling van het RDM terrein. *“Bij het RDM ‘kregen’ we het terrein min of meer leeg in zijn geheel in onze schoenen. Het Merwe-Vierhavengebied is een nu nog functionerend gebied waar nog allerlei contracten op zitten. Je moet veel meer kijken waar je naartoe wilt: daar moet je geen blauwdruk van maken maar een punt op de horizon. Waar moeten we beginnen en hoe kunnen we daar stapje voor stapje komen terwijl we het steeds bij kunnen stellen?”, (Maïke Akkers).*

“Met een stip op de horizon kun je een stukje onzekerheid wegnemen bij de markt, maar kun je toch flexibiliteit bieden”, Arènso Bakker.

Naast het vaststellen van een ‘stip op de horizon’ is het belangrijk wel flexibel te blijven, ook als het om de richting van de herontwikkeling gaat, waarbij er soms ingespeeld moet worden op de mogelijkheden. *“Het World Food Centre is wel een mooi voorbeeld van de kansen pakken die je pakken kan. Jaren geleden speelde ‘food’ nog geen enkele rol in de ontwikkeling van het gebied, maar als er dan zo’n Centre naar Nederland komt dan is er ineens wel plaats voor in het gebied”, (Menno Huijs).*

Tijdelijk herontwikkelen

Hoewel het vaststellen van een stip op de horizon houvast biedt voor met name de eerste gebruikers blijft door de flexibiliteit de onzekerheid voor de ontwikkelaars en eindgebruikers bestaan. *“De onzekerheid voor de pioniers die er gaan zitten die is er gewoon. Bewoners stappen niet snel in als het ergens nog heel erg onzeker is. Op die gebieden kun je herontwikkelen naar tijdelijke functies, want je krijgt het niet voor elkaar om dat definitief te doen”, Maïke Akkers.*

Het tijdelijk herontwikkelen is een manier om de onzekerheid van de eerste gebruikers deels weg te nemen. Tijdelijke gebruikers die 5 of 10 jaar in het gebied zitten weten waar ze aan toe zijn. Partijen

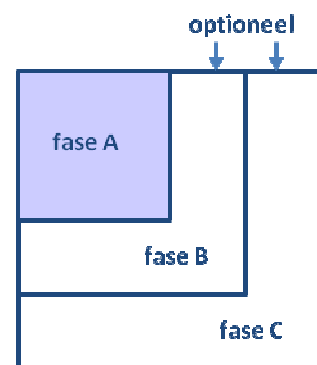
die zich langer aan een gebied (moeten) binden hebben meer zekerheid nodig voor de toekomst. *“Partijen die investeren willen zo min mogelijk onduidelijkheid of onzekerheid. Als ze er geld aan kunnen verdienen durven ze de risico’s te nemen. Hele lange termijn commitment met deze actoren krijg je niet, maar wel korte termijn”*, (Maïke Akkers).

7.4.3 Gefaseerd ontwikkelen

Een flexibele manier van herontwikkelen is door dit gefaseerd te doen. Een gebiedsontwikkeling moet in fasen gebeuren, waarbij je de volgende stap pas zet als de vorige fase is afgerond (zie figuur 7.7). *“Daarbij moet fase A (de 1e fase) een op zichzelf staande businesscase zijn. Daar moet je je vingers niet aan branden en daar moet je niet op binnenlopen. Vervolgens realiseer je fase B en als het mee zit doe je C. Dus alles doen is je ambitie, maar dat is niet waar je je aan vastlegt”*, (Arènso Bakker). Hierbij is het belangrijk dat de eerste fase(n) van de ontwikkeling niet gericht zijn op het maken van winst: *“Als iedereen zich rijk gaat rekenen dan gaat het niet goed. Je moet je winst pas pakken bij het vervolg. Dit is een strategie hoe je het gebied in beweging krijgt”*, Arènso Bakker.

De eerste fase kan bijvoorbeeld een flagshipproject zijn (zoals besproken in §7.2.3). Op een dergelijk project moeten de betrokken actoren geen winst willen maken – als publieke partij moet je er misschien zelfs op toeleggen – maar dit zorgt er vervolgens wel voor dat het gebied in beweging komt. De fasen daarna moet je flexibiliseren: *“Het is heel dom om te zeggen dat bedrijven een pachtcontract hebben tot 2030 en vervolgens gaan transformeren want die havengerelateerde bedrijven willen nu weg. Ze zouden wel willen blijven maar dan willen ze containerfaciliteiten, maar die investering doe je niet meer voor 10 jaar. Wat je nu moet doen is de huidige eindgebruiker het moment van transformatie laten bepalen. Als een bedrijf zegt: ‘ik wil het verkopen’ en een ontwikkelaar zegt: ‘ik wil het wel kopen’ dan is dat het moment om te transformeren van haven naar stad. Dat doe je via het erfpachtcontract, want daar kun je over onderhandelen. Je moet de erfpachtoverdracht eigenlijk flexibiliseren”*, (Arènso Bakker).

Figuur 7.7: fasen ontwikkeling



7.4.4 Erfpachtconstructie kan als flexibele sturing dienen

In het Merwe-Vierhavengebied zijn het Havenbedrijf en de gemeente zo goed als de enige grondeigenaren (waarbij het Havenbedrijf de grond technisch gezien niet in bezit heeft, maar in eeuwige erfpacht heeft). De huidige gebruikers van het gebied hebben pachtcontracten om het voor een bepaalde tijd te gebruiken. Aan deze pachtcontracten kunnen voorwaarden verbonden worden of kunnen bepaalde gebruikers geselecteerd worden. Hierdoor kunnen deze contracten eventueel dienen als instrument voor het sturen van de (her)ontwikkeling. Het Havenbedrijf gebruikt deze manier van sturing nu al: *“We houden controle over de eindgebruikers via onze erfpachtcontracten: de belegger/eigenaar van het vastgoed moet toestemming krijgen van ons over de eindgebruiker/huurder”*, (Isabelle Vries).

Zodra een nieuwe gebruiker (of een ontwikkelaar) zich meldt om het erfpachtcontract over te nemen van de oude eindgebruiker kun je als gemeente of Havenbedrijf als landlord in overleg. De pachtcontracten kunnen dan eventueel aangepast en verlengd worden om het herontwikkelen van de kavels interessant te maken. *“Hierbij gebruik je eigenlijk je rol als landlord bij het onderhandelen over de contracten om eisen te stellen. Daarbij kun je ook zeggen: als je een hoogwaardig plan hebt dan wil ik je best een lang contract geven bijvoorbeeld 50 jaar. Maar een klein kunstenaarsateliertje – dat overigens ook leuk is – krijgt hooguit 10 jaar”,* (Arènso Bakker).

Het voordeel van sturing via erfpacht in plaats van via het bestemmingsplan is dat je met een bestemmingsplan iets mogelijk of niet mogelijk maakt. Hierbij kun je een functie van een gebied op kavelniveau niet zomaar veranderen, dit kan wel met een erfpachtcontract. *“Daarbij kun je dus zeggen: ik maak mijn bestemmingsplan als kader heel groot, dat is prettig aangezien we nog niet weten waar de marktvrage zit, dan creëer je daar dus heel veel ruimte mee, maar dat is ook onzekerheid. Er is een balans tussen grip en flexibiliteit. Maar gegeven dat je de mogelijkheid hebt kavels in erfpacht uit te geven dan is dat heel leuk. Je kunt dan veel publiekrechtelijke ruimte geven, maar vervolgens sturen op basis van het privaatrechterlijke erfpacht. Je hebt dan meer flexibiliteit: je kunt namelijk niet meer ruimte geven dan het bestemmingsplan toe laat”,* (Arenso Bakker).

Tijdens de overdracht van het pachtcontract van de oude naar de nieuwe gebruiker volgt er een onderhandelingsmoment. Met name bij een herontwikkeling van haventerrein naar een stedelijke functie vindt er een waardevermeerdering van de grond plaats. Dit kan door de landlord (de gemeente of het Havenbedrijf) gebruikt worden om de herontwikkeling van de omgeving te financieren. *“Partij B moet namelijk meer gaan betalen voor de grond dan partij A. Over dat verschil kun je zeggen: de nieuwe partij mag een deel houden omdat hij de grond aan het ontwikkelen is, maar het andere deel moet gebruikt worden voor de openbare ruimte, het riool, bodemsanering etc. waarvoor betaald moet worden. Je kun ook zeggen: je hoeft niet meer te betalen dan meneer A (de laagwaardige functie), maar dan moet je wel zelf ook de overige dingen regelen”,* (Arènso Bakker). Als publieke partij neem je dan een meer faciliterende rol aan: in plaats van zelf openbare ruimte aan te leggen laat je dit over aan private partijen waarbij je voorwaarden en eisen stelt om de kwaliteit te waarborgen.

Alternatief: Vereniging van Eigenaren (VvE)

Als er een gebied is waar geen erfpacht is dan kan een soortgelijke aanpak bereikt worden door de grond te beheren als een VvE. *“Dit werkt omdat de zittende eigenaren belang hebben bij het hoogwaardig blijven van het gebied omdat ze daar grond hebben waarvan ze de waarde zo hoog mogelijk willen houden (...) je moet dan wel op een bepaald moment grondeigenaar zijn, anders werkt het niet”,* (Arènso Bakker).

“Om het dilemma tussen flexibiliteit en grip op te lossen kun je dus werken volgens het Landlord model of de VvE”, (Arènso Bakker).

Flexibiliteit in het model

Door te werken met een kader zorgt het PPS-model ervoor dat er flexibiliteit mogelijk is bij de herontwikkeling van het gebied. Het werken met een kader biedt vrijheid aan de markt als het gaat

om creatieve vormen van ontwikkelen en het biedt de mogelijkheid om in te spelen op veranderende omstandigheden. Aan de andere kant zorgt het kader wel voor zekerheid en het verschaft duidelijkheid over de richting waarin een ontwikkeling plaats vindt door te ontwikkelen met ‘een stip op de horizon’.

Het kader moet flexibiliteit maar ook zekerheid bieden aan de markt. Daarom is het belangrijk dat het kader goed wordt vastgesteld. Op het moment dat het kader staat zijn het voorwaarden waar iedereen zich aan moet houden. Dit heeft voor publieke partijen voordelen voor de sturing, maar als het niet goed wordt vastgesteld kan het ook nadelen hebben. Aan de ene kant zorgt een kader ervoor dat partijen wel vrijheden krijgen, maar dat er ook (onherroepelijke) voorwaarden worden gesteld waardoor ongewenste ontwikkelingen voorkomen kunnen worden: *“Het kader moet echt keihard neergezet worden voor de projectontwikkelaars, want anders krijg je later echt heel veel gedoe”*, (Maïke Akkers). Dit kan nadelig uitpakken voor de sturing op het moment dan het kader niet zorgvuldig genoeg wordt opgesteld. *“Als overheid mag je als het kader gesteld is ook niet meer zeuren als het erin past”*, (Tom Daamen). Dit maakt het opstellen van het kader tot één van de stappen, zo niet de belangrijkste stap, van het PPS-proces.

7.4.5 Nieuwe rol gemeente: actief faciliteren (PPS)

Het faciliteren van een ontwikkeling middels het PPS-model ‘nieuwe stijl’ vraagt om een nieuwe instelling van de gemeente. Daarnaast zorgt het gebrek aan publieke middelen ervoor dat overheden niet meer op de ‘klassieke’ manier kunnen ontwikkelen (zie omstandigheid ‘I’ in §6.3.2). Deze beide factoren vragen om een nieuwe roldefinitie voor de overheid.

Een faciliterende rol

Wegens het gebrek aan middelen aan publieke kant zal er meer aan de markt overgelaten moeten worden. *“We zitten net in een interessante periode: de omslag van het maakbaarheidsdenken vanuit de overheid om überhaupt nog iets te plannen naar alles loslaten en alleen maar faciliteren en de markt zijn werk te laten doen. Dat gebeurt pas recent. Eigenlijk zou de overheid dat al 20 jaar hebben moeten doen, maar zo werkt dat niet in de praktijk”*, (Menno Huijs).

Hierbij dient de overheid open te staan voor initiatieven vanuit de markt. *“Ik denk dat als je als overheid een welwillende houding hebt, dat je slagvaardig en daadkrachtig kan opereren, dat dat echt een Unique Selling Point (USP) kan zijn”*, (Gerwin Hop). Bovendien zit de kennis en creativiteit vaak bij de markt en weten marktpartijen vaak het beste waar de vraag ligt.

Sturing door randvoorwaarden

Ondanks dat de middelen en de initiatieven bij deze ‘nieuwe manier van ontwikkelen’ vanuit de markt komen, moet er nog wel sturing vanuit de overheid plaatsvinden. *“Als je een gebied wilt transformeren, dan kun je dat niet helemaal aan de markt overlaten; je bent als overheid namelijk nog wel verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening”*, (Arënso Bakker). Hierbij definieer je als overheid een aantal doelstellingen, maar laat je het initiatief bij de markt liggen. *“Als overheid moet*

je vervolgens in gesprek gaan: als je dit wilt bouwen vinden we dat goed, maar in hoeverre ga je dan ook publieke doelen realiseren?”, (Gerwin Hop).

Een flexibele rol

Om marktpartijen te kunnen faciliteren moet je als overheid flexibeler zijn: *“Als je in Nederland iets wilt, dan duurt het heel lang voordat het door de verschillende lagen heen is en dan is er bij wijze van spreken ook nog eens maar ongeveer de helft van het oorspronkelijke plan over”, (Gerwin Hop).* De overheid is momenteel vaak nog te star om de markt goed te kunnen faciliteren bij een gebiedsontwikkeling waarbij ze het initiatief aan private partijen laten. *“Het moet allemaal veel sneller, flexibeler, veel meer vanuit de vraagkant beredeneerd. Ik denk dat er wel ambities zijn om veel flexibeler te worden, maar ik denk dat de organisatie dat nu zeker nog niet kan. Kijk maar naar de doorsnee vergunningaanvraag en je bent alweer zes maanden verder”, (Menno Huijs).*

Een actieve rol

Hoewel overheden een nieuwe faciliterende rol aan moeten nemen is het van belang dat ze op bepaalde gebieden nog wel actief blijven: *“De rol die er nu ligt voor de gemeente is het kaderstellende verhaal, maar we moeten ook proberen om de ontwikkeling een beetje op gang te brengen”, (Menno Huijs).*

Hierbij kan de overheid actief gaan acquireren naar eindgebruikers en kunnen zittende bedrijfsnetwerken gemobiliseerd worden. *“Als je een eindgebruiker vindt dan vind je ook wel een financier en ook wel een bouwer en een ontwikkelaar, in die volgorde”, (Arènso Bakker).* *“Je moet dus als overheid niet alleen faciliteren, je moet ook af en toe je nek uitsteken als je het op gang wil brengen. Maar verder moet je ervoor zorgen dat je partijen met elkaar in contact brengt”, (Isabelle Vries).*

Daarnaast ligt er een andere actieve rol voor de overheid: het tonen van commitment in het gebied. Dit kan gebeuren door het opstellen van beleid (zoals de allocatie in §7.2.2), maar ook door te participeren in (pionierende) projecten. *“In het buitenland zie je dat het commitment van private partijen veel eerder, langduriger en ondernemender is (...) in Nederland is het voor de markt belangrijk om eerst tastbaar bewijs te hebben dat de overheid gecommitteerd is voordat men zelf vanuit de private sector mee gaat doen”, (Tom Daamen).* Dit ‘tastbare bewijs’ kan geleverd worden door het realiseren van een flagshipproject (of pionierend project) middels een publiek-private samenwerking.

Publiek-private samenwerking (PPS)

De ‘klassieke’ vorm van PPS in Nederland gaat volgens de concessie-PPS (zie 2.3.3). Hierbij inventariseert de overheid een behoefte en zet vervolgens een opgave in de markt die private partijen vervolgens dienen uit te voeren, vastgelegd in een contract. Met de nieuwe rol van de overheid hoort daar een nieuwe benadering bij. *“Wat nu heel vaak het geval is is dat de overheid een behoefte heeft, die vaak ook al niet gestoeld is op marktanalyse. Vervolgens wordt iedereen*

uitgenodigd om dat samen te gaan doen. Ik vind dat ergens een tegenstelling. Als je dingen samen wilt doen dan ga je met elkaar om de tafel zitten: wat heb jij voor behoefte? en wat heb ik voor behoefte? en waar gaan we met elkaar punten zetten?”, (Gerwin Hop).

De overheid zal in haar nieuwe rol meer met de markt moeten gaan kijken wat de publieke behoefte is en waar de marktkansen liggen. De overheid moet daarbij wel actief blijven, maar op een andere manier gaan samenwerken. *“Je moet toch een soort ondernemerschap in de overheid gaan brengen, alleen dan wel die elementen van ondernemerschap die gericht zijn op behoefteinventarisatie, co-creatie, samenwerking en niet zozeer het snel geld verdienen door gronden op te kopen en weer uit te geven” (Gerwin Hop).*

Met deze manier van samenwerken met de markt kan de overheid nog wel een actieve rol blijven vervullen in de gebiedsontwikkeling, zij het in een andere vorm dan voorheen. Op deze manier kan de overheid bijvoorbeeld nog wel een gebiedsontwikkeling op gang brengen door samen met de private sector een pionierend (flagship)project te ontwikkelen. Een mogelijke manier van deze ‘nieuwe stijl van PPS’ is het PPS-model van Twynstra Gudde.

7.4.6 Toepasbaarheid model criterium 2

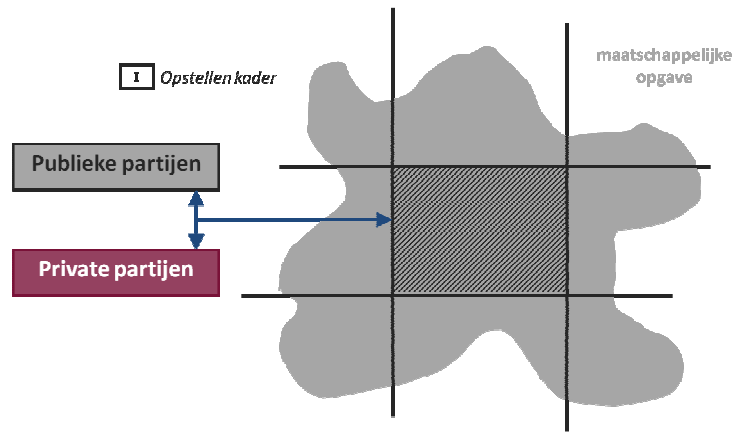
Bij de evaluatie van de toepasbaarheid van het model is gekeken in hoeverre het ontwikkelingsmethodieken kan faciliteren die ervoor zorgen dat het Stadshavensgebied op een flexibele, marktgedreven manier herontwikkeld kan worden. Uit de interviews blijkt dat deze goed in te passen zijn in het PPS-model. Bij de uitvoering hiervan hoort een nieuwe rol van de gemeente: een ‘actief faciliterende’ rol. Hierbij dient de gemeente open te staan voor initiatieven vanuit de markt, maar blijft ze wel actief in het acquireren en eventueel het ontwikkelen van projecten in publiek-private samenwerkingsverbanden.

De grootste kanttekening die bij de toepasbaarheid van het model werd gezet was dat de rol van marktpartijen nog niet groot genoeg is. De huidige situatie moet veranderen naar een aanpak waarin de markt meer betrokken wordt: *“je ziet dat in bestaande lijnorganisaties van gemeente dat met ‘kaderstellend’ toch nog steeds een plan bedoeld wordt. Er is nu een grote verandering gaande waarin je als gemeente de cultuur van het blauwdrukdenken zal moeten gaan loslaten en het als een proces moeten gaan zien. Met andere woorden: als het initiatief komt vanuit de private sector dan ga je het gesprek aan over bepaalde onderdelen van dat initiatief”, (Tom Daamen).*

Hierin gaat het kaderstellende deel van het model echter nog niet ver genoeg. Menno Huijs: *“Ik denk dat het niet alleen meer aan de overheid is om de kaders op te stellen”. De grootste kritiek hierbij is dat de markt niet voldoende betrokken wordt bij het opstellen van het kader. “Als je wilt gaan ontwikkelen vanuit de markt dan moet je een beeld hebben bij behoefte (...) Ik denk dat de overheid continu in gesprek moet zijn met burgers en de markt”, (Gerwin Hop).* Hierbij kan een grotere rol van de markt bij het vaststellen van een kader voordelen opleveren voor de haalbaarheid van de ontwikkeling: *“Publieke partijen mogen hun wensenlijstje invullen, maar ik denk dat het opstellen van*

Figuur 7.8: Rol markt bij opstellen kader in fase 1

het kader vooral publiek-privaat moet gaan, waarbij de markt veel meer het gevoel heeft wat waar kan dan de overheid. Het idee dat de overheid bepaalt wat er gaat gebeuren dat is natuurlijk hartstikke gek: hebben zij wel een glazen bol? Dus ik denk dat je dat juist samen moet doen en dat je heel terughoudend moet zijn met wensenlijstjes”, (Arjen van Klink). Het opstellen van het kader zou daarom in samenspraak/-werking met de markt moeten gaan (zie figuur 7.2).



*De aanpassingen aan het model zijn in de figuur in kleur weergegeven.

7.5 Criterium 3: Biedt het model een geschikte governance-structuur om op een flexibele manier controle te houden over de (verdere) ontwikkeling van het Stadshavensgebied?

Om te kunnen omgaan met herontwikkelingsopgaven in de huidige omstandigheden is een nieuwe rol van de overheid nodig waarbij ze zich meer 'actief faciliterend' op moet stellen. Haar grootste rol is hierbij het waarborgen van het maatschappelijke belang. *"Een deel van de planologische taken zitten toch bij de gemeente. (...) De gemeente zal een vehikel of een houding moeten creëren waarbij gezegd wordt: we vinden dit belangrijk en we willen optimaal faciliteren"*, (Gerwin Hop). Uit eerdere paragrafen bleek dat de gewenste rol van de overheid, met name qua flexibiliteit, (nog) niet door de gemeente ten uitvoer kan worden gebracht. Een van de grootste problemen hierbij is bijvoorbeeld het snel aanpassen van de randvoorwaarden aan omstandigheden. Een mogelijkheid om dit op te lossen is om een vehikel op te richten dat opereert vanuit het publiek belang, maar dat los staat van de overheid. Dit vehikel is wel publiek, maar kan flexibeler zijn omdat het losstaat van de (bureaucratische) gemeente.

7.5.1 Oprichten van een tussenorganisatie

De gemeenten zijn vaak nog niet voldoende ingesteld op de nieuwe 'actief faciliterende' rol die ze aan moeten gaan nemen: *"Ik heb er een hard hoofd in dat we deze manier van werken kunnen doen vanuit de bestaande organisatie van de gemeente. Omdat ze daar op zo'n manier worden tegengewerkt dat ze niet die vrijheid, die flexibiliteit hebben die je nodig hebt om op nieuwe ontwikkelingen/initiatieven in te kunnen spelen. Dus die problematiek zie je. Dat is op zich een hele herkenbare problematiek rondom een grote bureaucratische organisatie in een dynamische omgeving"*, (Tom Daamen). Met name bij het opstellen en het toetsen van de randvoorwaarden (kaders) kan de huidige organisatie van de gemeente de voortgang van de ontwikkeling obstructeren: *"Het vaststellen van kaders gaat bij de overheid tot op het hoogste niveau, tot op de gemeenteraad wordt het geaccordeerd en dat geldt vervolgens als framework waarbinnen dingen mogen. Ieder initiatief moet je eigenlijk naar dat niveau brengen en dan weer terug en daar zit eigenlijk het organisatorische probleem want dat kun je gewoon niet doen. Er zit teveel tijd tussen, teveel ruis, teveel communicatieslagen om dat proces goed te kunnen organiseren"*, (Tom Daamen).

De belangrijkste reden voor het oprichten van een vehikel is dan ook deze 'actief faciliterende' rol die de gemeente op het moment nog niet kan vervullen: *"Nu zijn we (gemeente Rotterdam) nog niet zover, maar we willen wel zover komen. Een tussenvariant zou zijn dat je een tussenorganisatie dat laat uitzoeken voor zo'n gebied. Die kant gaat het natuurlijk wel vaak op met stichtingen en eigenlijk ook met het programmabureau Stadshavens. Zij worden net iets buiten de overheid worden geplaatst, terwijl het eigenlijk wel overheid is, om wat sneller en vrijer te kunnen handelen"*, (Menno Huijs).

Een tussenorganisatie is vaak een hybride constructie waar zowel publieke als private partijen in kunnen zitten. *"Hierbij moet je denken aan een ontwikkelingsmaatschappij, ontwikkelorganisatie of projectorganisatie die los van de moederorganisaties opereert"*, (Tom Daamen). Het oprichten van een vehikel als tussenorganisatie heeft naast het verbeteren van de flexibiliteit aan de publieke kant

nog meer voordelen: *“Je kunt middelen combineren en risico’s beperken omdat je deze los hebt van je eigen organisatie.”*, (Tom Daamen). Hierdoor zorgt een tussenorganisatie ervoor dat beide partijen tevreden zijn met de ontwikkeling en private partijen niet te veel naar de pijpen van de overheid hoeven te dansen. *“Dat is nou eenmaal wat gebiedsontwikkeling is: het is geven en nemen”*, (Tom Daamen). Een tussenorganisatie kan ook zorgen voor continuïteit in beleid bij een gebiedsontwikkeling. Dit is belangrijk bij een lange herontwikkeling zoals die van Stadshavens. *“Als je je als marktpartij committeert aan een gebied, met name als je daar een grote investering wilt doen, dan is dat toch snel een tijdshorizon van 10-20 jaar. Dan wil je er voor zorgen dat er een consistente beleidslijn gekozen wordt vanuit de overheid. Dat verwacht je, èn dat er daadkrachtig gehandeld wordt”*, Gerwin Hop.

Om een tussenorganisatie/stuurgroep daadkracht te geven en zo de organisatie flexibel te houden is het belangrijk dat er vanuit publieke partijen afgevaardigden in plaats nemen die het mandaat hebben beslissingen te nemen zonder dat elke vraag bij de gemeenteraad terecht komt. *“Bij strategische projecten in een stad zie je vaak dat wethouders plaatsnemen in een stuurgroep om de besluitvorming snel te laten plaatsvinden. Bij minder belangrijke projecten zijn dat vaak lagere ambtenaren”*, (Tom Daamen). Hierbij is het de bedoeling dat grote beslissingen - zoals de richting van de ontwikkeling - op raadsniveau genomen worden, maar dat de organisatie op bestuurlijk niveau zelf beslissingen kan en mag nemen.

Een tussenorganisatie kan daarnaast zijn meerwaarde bewijzen als communicatievehikel. Het Programmabureau Stadshavens vervult nu al een dergelijke rol: *“Het programmabureau zorgt ervoor dat de herontwikkeling van Stadshavens gecommuniceerd wordt als één project. Iedereen kent dan Stadshavens Rotterdam en men weet dat daar wat te beleven is, zodat er mensen en bedrijven naar toe willen komen. Daarnaast hadden ze de rol van het binnenhalen van extra subsidiegelden”*, (Paul Jansen). Daarnaast heeft het ook meerwaarde qua imago. *“Iedereen ziet de overheid toch wel vaak als stroperig”*, (Menno Huijs).

Het oprichten van een tussenorganisatie is niet gebruikelijk in Nederland. Dit kan liggen aan de ‘klassieke rol’ die de overheid hier heeft waarbij ze controle (wil) houden over alle aspecten van de ontwikkeling: *“Je ziet in Nederland dat men twee keer nadenkt voordat men zo’n organisatie in het leven roept, omdat men weet dat ze dan een stuk macht uit handen geven. Dat is in Nederland wel iets waar huiverig mee omgegaan wordt, maar het werkt wel eigenlijk altijd goed als ik kijk naar de cases die ik ken. Dan zie je dat het wel een eigen logica krijgt, een eigen soort van momentum en energie om die ontwikkeling verder te brengen die vaak goed werkt”*, (Tom Daamen).

Wel of geen ontwikkelingsmaatschappij?

Van een tussenorganisatie zijn meerdere vormen mogelijk. De mogelijkheden lopen van een puur communicatieve organisatie tot een ontwikkelingsmaatschappij die verantwoordelijk is voor de complete ontwikkeling van het gebied. In eerdere pogingen om het Stadshavensgebied te herontwikkelen is reeds een ontwikkelingsmaatschappij gebruikt (zie ook hoofdstuk 6). De ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens wilde in de eerdere fase van de ontwikkeling zelf gaan ontwikkelen. Dat was een vorm van een tussenorganisatie die te ver ging voor het Stadshavensgebied: *“De gemeente heeft daarvoor gewoon de dienst Stadsontwikkeling en het*

Havenbedrijf heeft ook een eigen afdeling die die ontwikkeling doet. Dan creëer je dus een derde afdeling die in andermans keuken zit te ontwikkelen. Daar is het eigenlijk fout gegaan bij de ontwikkelingsmaatschappij”, (Paul Jansen).

Een ontwikkelingsmaatschappij als sturende organisatie bij de herontwikkeling van Stadshavens lijkt geen goed idee. Een mildere vorm van organiseren, waarbij de gemeente en het Havenbedrijf zelf ontwikkelen (zoals bijvoorbeeld de infrastructuur), lijkt passender. *“Ik denk dat je bij de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij hetzelfde probleem weer creëert: laat de sturing aan de publieke eigenaar (de gemeente of het Havenbedrijf), maar houdt wel (gemeenschappelijke) sturing. Dat is de rol die het projectbureau zich het beste toe kan eigenen”, (Paul Jansen).*

7.5.2 Governance: randvoorwaarden blijven van kracht

Voor de governance van de herontwikkeling van Stadshavens is het van belang dat er op voorhand een duidelijk kader van randvoorwaarden is opgesteld over mogelijke ontwikkelingen in het gebied. Op het moment dat deze regels in acht genomen worden is er in principe weinig verdere governance. *“Dat het kader goed is opgesteld, over welke ontwikkelen waar mogelijk zijn, dat vind ik veel belangrijker dan een stuurgroep. Het is uiteindelijk aan de grondeigenaar en/of het bestemmingsplan of iets kan”, (Arjen van Klink).* Gezien de grondeigendomsituatie en de duur van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied is het waarschijnlijk dat er op den duur aanpassingen nodig zijn om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Om die flexibiliteit te waarborgen kan er sturing plaats vinden volgens de erfpachtconstructie (zie §7.3.5). Op het moment dat er een breed en globaal bestemmingsplan is kan de grondeigenaar bepalen over de richting van de ontwikkeling.

Als de grondeigenaren verenigd zijn in een aparte tussenorganisatie dan kan deze sturing gegeven aan en controle houden over de ontwikkeling van het gebied. *“Je ziet dat deze vorm van organiseren wel gangbaar is omdat een stuurgroep meestal sterk publiek is: vaak zit bijvoorbeeld een woningcorporatie in een stuurgroep. Wat interessanter is is dat op het moment dat je ook financiers en investeerders aan boord hebt je ziet dat er vaak meer wordt gedacht aan een hybride constructie in een onafhankelijke organisatie”, (Tom Daamen).* Vaak worden deze partijen dan samengebracht in een ontwikkelingsmaatschappij.

Het is ook mogelijk een tussenorganisatie te creëren met daarin de grondeigenaren en de eindgebruikers, zodat deze ook een stem hebben over de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Zo kan een deel van de onzekerheid bij private partijen weggenomen worden. Hierbij moet wel een keuze gemaakt worden over wie je mee laat praten: *“Het probleem is wel dat het lastig is wie je moet aanspreken als gebruiker, omdat het er heel veel zijn. Dan moet je ook nog de keuze maken wie je mee wilt laten spreken: alleen nieuwe gebruikers of ook de oude gebruikers? Je moet bijvoorbeeld de gebruikers die je in de toekomst wil behouden wel meenemen”, (Paul Jansen).* Hierin kan een VvE plaatsnemen die mede de toekomst van het gebied kan bepalen: *“Het is sowieso goed om een stuurgroep te hebben en dan kan ik me voorstellen dat je ervoor kiest om (belangrijke) eindgebruikers mee te laten praten over de rest van het gebied. Aan de andere kant moet je ook altijd bedenken dat als je eindgebruikers bepaalde rechten geeft, dat ze dan ook echt mee mogen praten. Dus het meepraten is een charmant idee, maar uiteindelijk is het toch wie betaalt bepaalt. Dus de vraag is*

dan: krijgen ze dan ook echt een vetorecht? Van vrijblijvend meepraten gaan eindgebruikers niet blij van worden”, (Maïke Akkers).

Het mee laten praten van eindgebruikers kan de ontwikkeling van het gebied, en de private participatie hierin, ten goede komen. De vraag hierbij is hoeveel macht je aan de private eindgebruikers moet geven. In principe hebben deze partijen evenals publieke partijen belang bij een kwalitatief hoogstaand gebied. Probleem hierbij is wel dat publieke partijen meer macht uit handen moeten geven, iets wat ze niet graag doen.

7.5.3 Toepasbaarheid model criterium 3

Het PPS-model gaat uit van een stuurgroep (zie fase 5) als governance van een (her)ontwikkeling. De financiers, publieke partijen en eindgebruikers zijn vertegenwoordigd in deze groep. De vraag bij deze methode van sturing is echter wie het mandaat heeft en of de nu stugge organisatie van de gemeente deze vorm van sturing kan en wil faciliteren.

Een alternatief voor de korte termijn lijkt daarom het oprichten van een tussenorganisatie. Een dergelijke organisatie kan beter anticiperen op veranderende omstandigheden en hierop de randvoorwaarden aanpassen. Daarbij is het eveneens een handig communicatievehikel richting marktpartijen. Deze vorm van governance kan op de lange termijn een flexibele manier van ontwikkelen waarborgen die niet alleen door publieke partijen (overheid) gedomineerd wordt.

7.6 Conclusie: toepasbaarheid model

De respondenten van de interviews waren overwegend positief over de toepasbaarheid van het PPS-model voor het herontwikkelen van het Stadshavensgebied. Men gaf met name aan dat de scope van het te ontwikkelen gebied van belang is: *“Ik denk dat het model goed uitvoerbaar is, mits je hem opknijpt in gebieden. Niet in kavels. Stadshavens is momenteel verdeeld over vier deelgebieden, maar deze gebieden zijn eigenlijk te groot (...) voor een financier is het anders niet te behappen.”*, (Paul Jansen). De aanleg van het openbaar vervoer en de openbare ruimte is daarbij ook afhankelijk van de omvang: *“Het is bij de aanleg van infrastructuur wel van belang of je kijkt naar een plot of het hele (deel)gebied”*, (Isabelle Vries). Bij een plot (kavel) is de aanleg van de publieke voorzieningen de verantwoordelijkheid van de publieke sector, bij het ‘in de markt zetten’ van het hele gebied zou deze taak ook overgedragen kunnen worden aan de marktpartijen die het gebied gaan ontwikkelen. Bij deze laatste situatie werd aangegeven dat het opstellen van een kader (fase 1) er voldoende voor zou kunnen zorgen dat de kwaliteit van de infrastructuur gewaarborgd wordt. Door het Havenbedrijf wordt deze manier van het uitbesteden van ‘publieke taken’ al gebruikt. Paul Jansen: *“Met een bedrijf dat zich wilde vestigen in de Waalhaven hebben we afgesproken: “je mag hier best zitten, maar we hebben een parkeerprobleem in dit gebied. Dus je krijgt van ons het terrein, maar dan moet je wel zelf parkeerplaatsen regelen voor al je werknemers op het terrein dat je van ons gaat pachten”. Of ze die gaan realiseren op het dak of dat het een parkeerkelder wordt moeten ze zelf uitzoeken”*.

Er wordt ook aangegeven dat een soortgelijk financieringsmodel succesvol is gebruikt bij een eerder project in Rotterdam: *“Ik kende het al, niet van waterfrontontwikkelingen, maar bij de ontwikkeling van Hart van Zuid (in Rotterdam) wordt het toegepast. Het model wordt daar ook gebruikt omdat de stad geen geld meer heeft om het voor te financieren”*, (Paul Jansen).

Naast positieve geluiden waren er ook een aantal aanmerkingen. Zo is het model redelijk algemeen en moet er per project nogal wat maatwerk verricht worden voordat het gebruikt gaat worden. Hoewel het model bewust globaal is gehouden zorgt dit wel voor wat kritische noten: *“Ik vind het wel nogal conceptueel”*, (Arjen van Klink). Daarbij worden bij het model ook vragen gesteld over wie er in het model uiteindelijk aansprakelijk is voor de voortgang: *“De vraag is nu een beetje, ook kijkend naar je PPS-model, wie gaat het nu trekken? Wie is ervoor verantwoordelijk?”*, (Menno Huijs).

Het model voldoet grotendeels aan de drie opgestelde hoofdcriteria en is daarom – na een paar kleine aanpassingen – geschikt voor de herontwikkeling van het Stadshavensgebied: het speelt goed in op de veranderende omstandigheden en kan omgaan met de veranderende rolverdeling tussen publieke en private partijen. Het model is globaal opgezet, waarbinnen er ruimte wordt geboden voor verschillende methodieken die per project en gebied op maat gemaakt dienen te worden. Hierin ligt de kracht van het model: net als dat de opgave van een herontwikkeling niet universeel is verschilt namelijk ook de geschikte aanpak per gebied.



8. AFSLUITING

8.1 Conclusie

In deze conclusie wordt de centrale vraag beantwoord. De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

‘Op welke manier heeft de governance van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied zich ontwikkeld, welke spanningsvelden speelden daarbij en hoe zou men deze aan kunnen pakken?’

Ter ondersteuning van het beantwoorden van deze hoofdvraag zijn er in hoofdstuk 1 vier deelvragen opgesteld. In deze paragraaf zullen eerst deze deelvragen beantwoord worden, alvorens er een antwoord geformuleerd wordt op de centrale vraag. Te beginnen met de eerste deelvraag:

Deelvraag 1: ‘Welke transformatieprocessen zijn er in waterfrontgebieden en waar komt de opgave tot herontwikkelen vandaan?’

Het waterfrontgebieden die worden achtergelaten door wegtrekkende havens zijn begeerde gebieden vanwege hun vaak centrale ligging in de nabijheid van het traditionele centrum van de stad en vanwege de aantrekkelijke ligging aan het water. Naast dat het gebieden zijn met perspectieven kunnen waterfronten ook zorgen voor problemen. Het wegtrekken van de havens kan een vacuüm creëren waarbij gebieden verwaarloosd worden en in verval raken. Daarnaast zijn het voor steden gewilde gebieden om naar uit te breiden. Op het moment dat een haven niet wegtrekt kan dit op een andere manier voor conflict zorgen tussen haven en stad.

Er zijn meerdere globale processen die van invloed zijn op deze herontwikkelingsopgave. De economische omstandigheden waarin ontwikkelingen plaatsvinden veranderen, onder andere door de financiële crisis. Het gevolg hiervan is dat publieke partijen de middelen niet meer hebben om complete gebieden zelf te herontwikkelen waardoor ze financiering uit de markt aan moeten trekken. Daarnaast verandert ook het omvang van het ruimtegebruik van economische functies. De economie is niet meer die van de ‘ruimtevreter’. Ontwikkelingen als ‘het nieuwe werken’ en het huidige overaanbod van kantoorruimte in Nederland zorgen ervoor dat er een afnemende vraag is naar ruimte voor ontwikkelingen.

Deelvraag 2: ‘Welke (bijzondere) ruimtelijke omstandigheden zijn er momenteel bij het herontwikkelen van het waterfront en hoe zit dit in Rotterdam?’

Naast de invloeden van deze globale processen op de herontwikkelingsopgave zijn er ook factoren die specifiek van invloed zijn op het waterfront. Het waterfront krijgt veel aandacht omdat het vaak gebieden zijn die iedereen kent. Hierdoor krijgen dergelijke gebieden vaak veel politieke aandacht. Politici die herontwikkelingsprojecten van het waterfront initiëren en op gang laten komen kunnen hier erg goed mee scoren. Het feit dat er veel politici zijn die hun stempel op een project willen drukken zorgt ervoor dat herontwikkelingen van het waterfront complexer worden. Daarnaast zijn waterfrontgebieden in potentie vaak economisch interessant vanwege hun centrale ligging, het industrieel erfgoed en de aanwezige infrastructuur. Dit zorgt voor een hoge ontwikkelingsdruk op het gebied omdat de waarden van de locaties veel hoger zijn dan het gebruik dat erop gevestigd is.

Tot slot zijn er factoren die specifiek van toepassing zijn op het Stadshavensgebied. Het gebied heeft een grote omvang van 1.600 ha. Dit zorgt ervoor, in combinatie met de algemene afnemende vraag naar ruimte, dat er mogelijk sprake is van een ruimteoverschot. Hierdoor zullen marktpartijen meer verleid moeten worden zich te vestigen in het Stadshavensgebied dan het geval was bij herontwikkelingsprojecten als HafenCity en de London Docklands. Daarnaast is het grondeigendom een factor die de herontwikkeling verder compliceert. In de Stadshavens zijn zowel het Havenbedrijf (middels eeuwigdurende erfpacht) en de gemeente Rotterdam grondeigenaar die de grond verpachten aan de gebruikers in het gebied. Dit betekent dat er, om een gebied te herontwikkelen, overeenstemming moet zijn tussen deze twee 'landlords'. Deze pachtconstructie compliceert de ontwikkeling nog verder omdat de huidige pachtcontracten niet dezelfde duur hebben: sommige contracten lopen nu af terwijl andere nog 40 jaar duren. Dit vraagt om een flexibele manier van ontwikkelen die om kan gaan met deze omstandigheden.

Deelvraag 3: 'Welke vormen van governance zijn eerder gebruikt om waterfronten in binnen- en buitenland te herontwikkelen en welke rollen speelden de verschillende partijen hierbij?'

In het onderzoek zijn twee buitenlandse waterfrontherontwikkelingsprojecten onderzocht: de herontwikkeling van de London Docklands en HafenCity in Hamburg. De twee projecten verschillen zowel in context, aanpak en resultaat.

Het proces van herontwikkeling van de London Docklands begon in de jaren '70. Na enige politieke veranderingen werd ervoor gekozen om een ontwikkelingsmaatschappij (de LDDC) op te richten die verantwoordelijk was voor het aantrekken van private partijen door voorinvesteringen te doen (in bijvoorbeeld de infrastructuur). Het herontwikkelingsproject zou een voorbeeld worden voor een door marktpartijen uitgevoerde ontwikkeling. Om dit te faciliteren had de LDDC geen masterplan opgesteld (zoals toen gebruikelijk), maar kregen private partijen vrij spel om te ontwikkelen in de 'free enterprise zones' waarin tevens zeer gunstige omstandigheden werden geboden aan ontwikkelaars. Het gevolg van deze manier van ontwikkelen was dat het gerealiseerde aanbod uiteindelijk te groot bleek waardoor er in de daarop volgende economische crisis ontwikkelaars failliet gingen. Ook werden er door deze manier van ontwikkelen nauwelijks maatschappelijke doelen behaald: de werkloosheid onder de bewoners in het gebied bleef tussen 1981 (toen de LDDC werd opgericht) en 1991 alleen maar gestegen te zijn. Hoewel het herontwikkelde gebied nu een economisch goed functionerend gebied is wordt de herontwikkeling als een mislukt project gezien.

Deze manier van marktgeleide ontwikkeling bleek niet te functioneren. Dit komt mede door het onvermogen om het behalen van publieke doelen aan te kunnen sturen.

HafenCity is een oud havengebied in Hamburg. Bij de opzet van het HafenCity-project stond economisch gewin niet centraal. De visie van de ontwikkeling was het combineren van economische, culturele en architectonische doelen in een duurzame stedelijke ontwikkeling. Vooraf aan de herontwikkeling had Hamburg in het geheim alle grond van het gebied aangekocht. Hierdoor was het mogelijk om een masterplan op te stellen voor het gebied. Dit masterplan is flexibel en wordt gefaseerd uitgevoerd waardoor er ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden. Bij de herontwikkeling is het de bedoeling om de markt zoveel mogelijk te betrekken. De HCHG (het opgerichte vehikel dat verantwoordelijk is voor de herontwikkeling) werkt niet met incentives of belastingvoordelen om private investeerders aan te trekken, zoals werd gedaan bij de London Docklands, maar probeert via communicatie een risico-reducerend framework te creëren voor private investeerders, waarbij kavels door middel van tenders werden uitgegeven. De herontwikkeling van HafenCity wordt door velen als een succes beschouwd. Met name het vermogen om private investeringen aan te trekken wordt geroemd. Veel marktpartijen bleken geïnteresseerd om te participeren aan de ontwikkeling waarbij het gebied veel (internationale) hoofdkantoren wist aan te trekken. Ook het feit er meer werd gefocust op een kwalitatief hoogstaande ontwikkeling (qua architectuur) dan op economisch gezien bleek belangrijk voor het goede resultaat. De methode van herontwikkelen bij HafenCity is succesvol gebleken. De voorwaarden van deze aanpak zijn wel dat een partij alle grond tot zijn beschikking heeft om een masterplan op te kunnen stellen en dat er voldoende marktpartijen geïnteresseerd zijn om te participeren in de ontwikkeling zodat er voldoende concurrentie is bij de tenders. De kritiek die er is is vooral gericht op het werken met een masterplan, wat nog steeds zorgt voor een leidende publieke rol bij de ontwikkeling.

De derde onderzochte ontwikkeling is de herontwikkeling van de Kop van Zuid, die in Rotterdam zelf plaatsvond. In eerste instantie was het de bedoeling dat de markt een grote rol zou spelen bij de herontwikkeling van de Kop van Zuid. Private partijen bleken echter niet geïnteresseerd in het investeren in de ontwikkeling aan de 'verkeerde kant van de Maas'. Als reactie hierop besloot de gemeente het gebied publiek te herontwikkelen. De grond in het gebied werd opgekocht, de infrastructuur werd aangelegd en er werden een aantal 'trekkers' naar het gebied verhuisd zoals de rechtbank en het Luxor theater. Nadat deze projecten waren gerealiseerd werden private partijen wel geïnteresseerd om te ontwikkelen in het gebied.

De Kop van Zuid is uiteindelijk helemaal herontwikkeld, gedeeltelijk door middel van private investeringen. De meningen over het succes van het project zijn verdeeld. Een kritiekpunt was dat het ontwikkelde vastgoed niet goed aansloot bij de marktvraag, dit kwam waarschijnlijk mede door een gebrek aan aanwezigheid van private partijen aan het begin van het proces en het bij de ontwikkeling gebruikte masterplan dat weinig initiatief van deze partijen dulde. Deze factoren zorgden ervoor dat volgens velen niet de volle potentie van het gebied benut werd. Een voordeel van de manier van ontwikkelen was dat er veel maatschappelijke doelen werden behaald met de herontwikkeling.

Deelvraag 4: 'Welke methoden van ontwikkelen kunnen er gebruikt worden voor de herontwikkeling van Stadshavens, welke rollen moeten de betrokken partijen hierbij aannemen en in hoeverre is de PPS 'nieuwe stijl' hierop toepasbaar?'

Een deel van de opgave bij de herontwikkeling van het Stadshavensgebied is dat het een grote oppervlakte heeft maar er in Rotterdam momenteel niet veel ruimtevraag is vanuit de markt. Het is daarom zaak marktpartijen te stimuleren om te investeren in het gebied. Hiervoor zijn er twee methoden die gebruikt kunnen worden. Ten eerste kunnen investeerders 'gestuurd' worden om in Stadshavens te ontwikkelen door ervoor te zorgen dat ze dit elders in Rotterdam niet doen. Dit alloceren van ontwikkelingen vergt van de gemeente een beleid waarbij bepaalde ontwikkelingen elders in Rotterdam niet mogelijk zijn. Daarnaast kan er een toonaangevend flagshipproject gerealiseerd worden. Dit kan al dan niet in combinatie met marktpartijen (PPS) gedaan worden. Het realiseren van een dergelijk project kan ervoor zorgen dat het gebied interessanter wordt omdat het mobiliteit genereert.

Een ander deel van de opgave is het grondeigendom in het gebied. Vanwege de tweedeling in grondeigendom is er samenwerking nodig tussen het Havenbedrijf en de gemeente. Hierbij valt er voor beide partijen winst te behalen als de ontwikkeling in goed overleg gebeurt.

Naast de tweedeling in eigendom is ook de duur van de lopende pachtcontracten van belang. Sommige eindgebruikers hebben nog voor lange perioden een pachtcontract. Hierdoor is het niet mogelijk om alle toekomstige eindgebruikers, en daarmee het toekomstige gebruik, van het gebied te voorspellen. Het is daarom van belang te ontwikkelen met een 'stip aan de horizon': wel een doelstelling zetten voor de ontwikkeling, maar deze stapje voor stapje proberen te bereiken waarbij het doel wel bijgesteld kan worden. De methode om dit te bereiken is door gefaseerd te herontwikkelen. Hierbij wordt voor elke opeenvolgende fase een aparte businesscase opgesteld. De ambitie is om alle fasen te ontwikkelen, maar daar wordt niet aan vastgelegd. Het is dus mogelijk dat bijvoorbeeld alleen de eerste fasen wordt uitgevoerd. Op deze manier kan de ontwikkeling in een gebied in beweging gebracht worden waarbij men minder risico loopt dan op het moment dat het hele gebied in een keer herontwikkeld zou worden.

Vanwege de duur van de lopende pachtcontracten en het gebrek aan publieke middelen is de 'klassieke' aanpak waarin meteen een masterplan wordt opgesteld voor het hele gebied niet mogelijk. Om toch sturing te houden op de ontwikkeling en het zo mogelijk te maken om bij verdere fasen de richting van de ontwikkeling bij te sturen is het mogelijk om gebruik te maken van een erfpachtconstructie. Deze methode werkt met een globaal bestemmingsplan waarbij er sturing wordt uitgeoefend middels het (nieuwe) pachtcontract dat eindgebruikers krijgen. Deze manier van sturen is flexibeler dan sturing via het bestemmingsplan waarbij er een tijdslimiet aan bepaalde functies gesteld kan worden.

Voor deze nieuwe methoden van ontwikkelen is het belangrijk dat de gemeente een nieuwe rol aanneemt. De gemeente moet vanwege de omstandigheden van de herontwikkeling een meer faciliterende rol aannemen in plaats van de dominante rol die ze nu vaak heeft bij gebiedsontwikkeling. Op deze manier kan ze initiatieven vanuit de markt beter ondersteunen. In deze faciliterende rol kan de gemeente nog wel vormen van sturing behouden door randvoorwaarden te stellen. Zo krijgt de markt wel haar vrijheid, maar kunnen ook publieke doelen

behaald worden. In deze faciliterende rol moet de gemeente nog wel actief blijven door te acquireren en eventueel projecten te realiseren in samenwerking met de markt (PPS).

Gemeenten moeten dus een nieuwe rol krijgen waarin ze de markt beter kunnen faciliteren. Dit kan echter nog een tijd duren omdat dit grote veranderingen vergt in onder andere de organisatie. Een alternatief hiervoor is het oprichten van een tussenorganisatie die zich bezig houdt met de governance van de ontwikkeling. Deze tussenorganisatie kan sneller anticiperen op veranderende omstandigheden, waar er bij de (bureaucratische) gemeente vaak nog teveel ruis is en er teveel communicatieslagen nodig zijn. De tussenorganisatie – die net iets buiten de overheid wordt geplaatst – kan de randvoorwaarden van een ontwikkeling sneller aanpassen. Daarnaast kan de organisatie een consistentere beleid voeren dan een gemeenteraad die om de vier jaar weer anders kan zijn. Hiervoor heeft de tussenorganisatie wel het mandaat nodig van de gemeente. Dit kan bewerkstelligd worden door wethouders of ambtenaren plaats te laten nemen in een dergelijke organisatie. In de tussenorganisatie kunnen ook (grote) eindgebruikers plaatsvinden om mee te denken over de toekomst van het gebied.

PPS-model 'nieuwe stijl'

Gezien de in 2.3 besproken PPS-modellen is het PPS-model 'nieuwe stijl' een goede manier om om te gaan met de nieuwe uitdagingen bij herontwikkelingen. Het is gebaseerd op alliantie, waarbij publieke en private partijen in een horizontale machtsverhouding werken in plaats van in opdrachtneer-opdrachtgever relatie. In de interviews werd het model ook overwegend als toepasbaar gewaardeerd voor de herontwikkelingsopgave in Stadshavens. Er zijn echter wel een paar aandachtspunten waarop het model aangepast moet worden of waar bij het uitvoeren van het model op gelet moet worden.

Het voornaamste aandachtspunt is de betrokkenheid van de markt. De markt moet in het model eerder betrokken raken bij het proces: in fase 1, de kaderstellende fase. Uit de interviews bleek dat fase 5, de governance fase, belangrijk is voor een herontwikkelingsproces zoals bij Stadshavens die op een flexibele manier over een langere periode plaats zal moeten vinden. Daarnaast werd de (vroegtijdige) koppeling van eindgebruikers en financiers als een sterk punt van het model gezien. In bijlage 2 is de uiteindelijke versie van het model weergegeven.

Beantwoorden centrale vraag

Na de deelvragen beantwoord te hebben kan de centrale vraag beantwoord worden:

“Op welke manier heeft de governance van de herontwikkeling van het Stadshavensgebied zich ontwikkeld, welke spanningsvelden speelden daarbij en hoe zou men deze aan kunnen pakken?”

Het mogelijke verval door de wegtrekkende haven en de aandacht die het waterfront krijgt maken het herontwikkelen van dergelijke gebieden tot een complexe opgave. Daarbij zorgen de huidige economische omstandigheden ervoor dat een publiekgeleide herontwikkeling waarbij het gebied wordt overgenomen en wordt ontwikkeld volgens een masterplan niet meer tot de mogelijkheden behoort. Toekomstige herontwikkelingen zullen plaats moeten vinden door middel van publiek-

private samenwerking, waarbij de betrokken publieke en private partijen nieuwe rollen zullen moeten vervullen. Voorheen bestond deze samenwerking vaak uit een verticale machtsverhouding (opdrachtgever-opdrachtnemer) waarbij publieke partijen een opgave definieerden die vervuld diende te worden door private partijen. Bij het herontwikkelen van Stadshavens zal deze verhouding horizontaal moeten worden, waarbij partijen op basis van gelijkwaardigheid het gebied gaan ontwikkelen. Een dergelijke alliantie vergt een nieuwe manier van denken bij beide soorten partijen.

Daarnaast speelt het grondeigendom in Stadshavens een belangrijke rol. Gemeente en Havenbedrijf, die beide vanwege hun grondpositie een 'publieke' rol hebben, zullen moeten samenwerken om het gebied optimaal te kunnen ontwikkelen. De in Stadshavens lopende pachtcontracten verschillen onderling 40 jaar in tijdsduur. Dit betekent dat het gebied niet in een keer ontwikkeld kan worden, maar dat dit gefaseerd moet gebeuren waarbij een flexibele aanpak een vereiste is.

Het gefaseerd ontwikkelen brengt voordelen met zich mee. Door per fase een businesscase op te stellen is het mogelijk om het gebied in delen te ontwikkelen waardoor er minder risico gelopen wordt. Dit is een voordeel bij de herontwikkeling van Stadshavens omdat er onzekerheid is over de ruimtevraag vanuit de markt. De gemeente kan er door specifiek beleid en het realiseren van projecten met PPS voor zorgen dat de marktvraag toeneemt.

De ontwikkeling zal moeten gebeuren met een 'stip op de horizon', waarbij ruimte wordt gecreëerd voor de markt door te werken met kaders van randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden kunnen in de loop van het ontwikkeling bijgesteld worden waardoor er geanticipeerd kan worden op veranderende (markt)omstandigheden.

De rol van de gemeente hierbij moet 'actief faciliterend' zijn. Dit betekent dat de gemeente met name inzet op het faciliteren van marktinitiatieven, maar dat ze wel actief acquireert en eventueel projecten realiseert middels PPS. Om deze rol te vervullen moet de gemeente tevens flexibel kunnen zijn. Dit is gezien de huidige organisatie momenteel nog lastig en zal in veel gevallen op de korte termijn niet mogelijk zijn. Een alternatief hiervoor is het oprichten van een tussenorganisatie die verantwoordelijk is voor de governance in het gebied. Deze organisatie kan tijdens de (langdurige) ontwikkeling de randvoorwaarden voor ontwikkelingen in het gebied aanpassen. Deze tussenorganisatie heeft daarbij wel het mandaat nodig van de gemeente om te kunnen handelen. Daarnaast dienen ook private partijen mee te kunnen praten op dit platform.

Gezien de herontwikkelingsopgave van Stadshavens is het opgestelde PPS-model 'nieuwe stijl' een geschikt model voor de ontwikkeling van het gebied.

8.2 Discussie

In dit onderzoek is getracht de herontwikkelingsopgave van het Stadshavensgebied in beeld te brengen. Er is over het onderwerp reeds veel academische literatuur geschreven. Bijna al deze literatuur is gebaseerd op een of meerdere omvangrijke herontwikkelingsprojecten van het waterfront. Vanwege de complexiteit van dit soort ontwikkelingen verschilt de context waarin eerdere herontwikkelingsprojecten hebben plaatsgevonden echter enorm per individueel project. Dit komt niet alleen door de verschillende tijden waarin de projecten hebben plaatsgevonden, wat van invloed is op bijvoorbeeld de economische omstandigheden, maar ook doordat deze projecten op verschillende plaatsen hebben plaatsgevonden. Zo is er, zelfs binnen Europa, soms per land een compleet verschillende opvatting over planologie en de best toe te passen planningrationaliteit. Daarbij zijn grootschalige herontwikkelingsprojecten gevoelig voor politieke invloeden. De politieke context verschilt niet alleen per land, maar kan zelfs binnen een land heel wispelturig zijn.

In het onderzoek zijn casestudies geanalyseerd om de hierbij gebruikte methoden te onderzoeken op geschiktheid voor de herontwikkeling van Stadshavens. Hierbij is in het vervolg van het onderzoek rekening gehouden met de verschillende context in het Stadshavensgebied, maar dit is een lastige vertaalslag om te maken.

Daarnaast zijn de onderzochte methoden voor de herontwikkeling van het Stadshavensgebied ex ante geëvalueerd: op basis van interviews, literatuur en overige bronnen is geprobeerd een voorspelling te doen in hoeverre deze methoden effectief zullen zijn. Dit is uiteraard gedaan op basis van breed onderzoek, maar de toekomst blijft onzeker. Het zal een goede toevoeging zijn om de herontwikkeling ook ex post te evalueren zodra deze gerealiseerd is om de effectiviteit van de gebruikte methoden volledig te kunnen toetsen.

Vanwege de gevoeligheid van de herontwikkeling, wat mede kwam door de mislukte eerdere fasen, en het feit dat de ontwikkeling zich – ondanks het nu al lange traject – qua realisatie nog in de beginfase zit was het niet mogelijk om alle gewenste actoren te spreken. Met name de huidige en de toekomstige eindgebruikers zijn een groep actoren die een toevoeging zouden zijn geweest voor het onderzoek. Er is getracht dit gebrek op te vangen door private partijen te spreken die dicht bij dit soort actoren staan en daardoor inzicht hebben in hun beweegredenen.

Onzekerheid onderzoek

In de methode om een ex ante evaluatie te gebruiken zitten een aantal onzekerheden. Zo is een evaluatie vooraf altijd gevoelig voor fouten. Er wordt met deze methode namelijk getracht een voorspelling te doen over een nu nog hypothetische situatie, dit gaat – uiteraard – gepaard met onzekerheid. Daarnaast is het niet mogelijk om elk detail van het model te onderzoeken. In dit onderzoek is er daarom voor gekozen om een drietal hoofdcriteria te toetsen. Tot slot was het, vanwege het feit dat de evaluatie vooraf plaatsvindt, niet mogelijk om toekomstige eindgebruikers te interviewen. Hoewel dit logisch is, omdat het nog niet duidelijk is welke partijen dat zijn, betekent dit wel dat er een groep ontbreekt in de interviews.

8.3 Epiloog

In deze thesis is er aandacht besteedt aan de opgave die er ligt voor de herontwikkeling van Stadshavens. Belangrijker nog is er onderzocht welke governance-structuur er nodig is om deze ontwikkeling tot een goed einde te brengen.

Bij de (toekomstige) herontwikkeling van Stadshavens staan publiek-private samenwerkingen op basis van gelijkwaardigheid centraal. Deze vorm van samenwerking is nodig vanwege het gebrek aan publieke middelen, wat er voor zorgt dat ontwikkelen volgens de ‘klassieke’ manier niet meer werkt. Voor deze – in Nederland tot nu toe weinig gebruikte – vorm van samenwerken is er een andere rolverdeling nodig tussen publieke en private partijen.

Voor deze nieuwe rolverdeling moeten beide partijen zich aanpassen. Met name van publieke partijen vergt het aanpassingen om hun nieuwe ‘actief faciliterende’ rol aan te kunnen nemen. (Decentrale) overheden moeten flexibeler worden. Initiatieven vanuit de markt moeten optimaal gefaciliteerd worden. Nu moeten deze initiatieven nog via te veel schijven wat kan zorgen voor uitstel of zelfs afstel van ontwikkelingen en projecten.

Ook private partijen dienen hun instelling aan te passen. Zij moeten meer verantwoordelijkheid nemen en accepteren dat publieke partijen niet meer voor alles garant staan bij een ontwikkeling, maar dat ze in de nieuwe rolverdeling meer risico’s moeten dragen. Hier staat voor hen tegenover dat ze meer vrijheid krijgen, sneller innovatieve ideeën kunnen toepassen en als gevolg hiervan een hoger verdienpotentieel hebben.

Het PPS-model ‘nieuwe stijl’ is een geschikt model om te gebruiken voor de herontwikkeling van Stadshavens. In dit model wordt uitgegaan van samenwerking op gelijk niveau. De governance-structuur van het model zorgt ervoor dat de maatschappelijke doelen bij een ontwikkeling behaald worden. De vrijheid van marktpartijen wordt hierbij zo min mogelijk beperkt, waardoor deze beter, creatiever en innovatiever in kunnen spelen op de vraag.

De nieuwe, vereiste vraagt veel aanpassingen door publieke en private partijen. Dit vergt een ommekeer in denken van deze partijen. De door de crisis veranderende economische omstandigheden tonen de noodzaak tot dit ‘nieuwe denken’. Een tijdens de interviews veel gebezigde uitspraak was dan ook: *‘never waste a good crisis’*.

BRONVERMELDING

- Aarts, M., T. Daamen, M. Huijs & W. de Vries (2011) Port-city redevelopment in Rotterdam: a true love story. Departamento de urbanística y ordenación del territorio. <http://urban-e.aq.upm.es/>
- Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005) Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling. Den Haag; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Bird, J. (1971) Seaports en seaport terminals. Londen: Hutchinson & Co LTD.
- Boxmeer, B. van, E. van Bockhoven (2005) Public-private partnership in urban regeneration: a comparison of Dutch and Spanish PPP's. *European Journal of Housing Policy*, Vol. 5, No. 1, pp.1-16
- Brindley, T., Y. Rydin & G. Stoker (1996) Remaking planning: the politics of urban change. London: Routledge. 2nd edition.
- Brownill, S. (1990) Developing London's Docklands: another great planning disaster? London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Bruns-Berentelg, J. (2012) HafenCity Hamburg: making a new downtown. Presentatie Jürgen Bruns-Berentelg, CEO HafenCity Hamburg GmbH ten behoeve van het 'Learning Cities Platform' te Utrecht op 28 juni 2012.
- Cadell, C., N. Falk & F. King (2008) Regeneration in European cities: making connections. York: York Publishing Services Ltd.
- CBS (2012) Statline databank: Kerncijfers wijken en buurten 2004-2011. <http://www.cbs.nl/> [geciteerd: 14-9-2012]
- Clark, G., J. Huxley & D. Mountford (2010) Organising local economic development: the role of development agencies and companies. Paris: OECD Publishing.
- Comber, A., P. Fischer & R. Wadsworth (2003) Actor network theory: a suitable framework to understand how land cover mapping projects develop? *Land Use Policy*, Vol. 20, pp.299-309.
- Daamen, T.A. (2006) Stadshavens tussen inhoud en proces. *Real Estate Magazine*, No. 47, p. 45-52.
- Daamen, T.A. (2010) Strategy as force. Towards effective strategies for urban development projects: the case of Rotterdam CityPorts. Amsterdam: IOS Press.
- Daamen, T.A., & I. Vries (2012) Governing the European port-city interface: institutional impacts on spatial projects between city and port. *Journal of Transport Geography*, 2012.

- Desfor, G., J. Laidley, D. Schubert & Q. Stevens (2011) Transforming urban waterfronts: fixity and flow. New York: Routledge.
- Desfor, G. & J. Jørgensen (2004) Flexibel Urban Governance. The case of Copenhagen's recent waterfront redevelopment. *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 4, pp.479-496.
- Doucet, B. (2010) Rich cities with poor people: Waterfront regeneration in the Netherlands and Schotland. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Doucet, B., R. van Kempen & J. van Weesep (2011) 'We're a rich city with poor people': municipal strategies of new-build gentrification in Rotterdam and Glasgow. *Environment and Planning*, Vol. 43, No. 6, pp. 1438-1454.
- DTZ Zadelhoff (2012) De kanshebbers in de markt: de markt voor Nederlands onroerend goed. Utrecht: DTZ Zadelhoff.
- Edelenbos, J., G.R. Teisman (2008) Public-private partnerships: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijte wende spatial development project. *Environment and Planning*, Vol. 6, pp. 614-626.
- Ernst & Young (2005) Publiek-private samenwerking bij voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie. Amsterdam.
- Eversdijk, A., A. Korsten (2008), De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. In: *Bestuurswetenschap*, No. 3, pp. 29-56.
- Fainstein, S. S. (1994) The city builders: property, politics & planning in London and New York. Oxford: Blackwell Publishers.
- Galland, D. & C.J. Hansen (2012) The roles of planning in waterfront redevelopment: from plan-led and market-driven styles to hybrid planning? *Planning Practice and Research*, Vol. 27, No. 2, pp.203-225.
- Gemeente Rotterdam (2003) Notitie inzake vormgeving Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam. <http://www.bds.rotterdam.nl>.
- Gemeente Rotterdam (2006a) Hoofdlijnenakkoord Stadshavensproject. <http://www.bds.rotterdam.nl>.
- Gemeente Rotterdam (2006b) Collegebrief van 14 december 2006. <http://www.bds.rotterdam.nl>.
- Gemeente Rotterdam (2006c) Brief van de Wethouder Economie, Haven en Milieu aan de commissie economie, sociale zaken, haven, milieu en vervoer betreffende Stadshavens op 20 oktober 2006.
- Gemeente Rotterdam (2006d) Brief van de Gemeenteraad betreffende Stadshavens op 14 december 2006.
- Gemeente Rotterdam (2010) Rotterdam: ontstaan en ontwikkeling. http://www.rotterdam.nl/tekst:rotterdam_-_ontstaan_en_ontwikkeling [geciteerd 1-2-2013]

- Gemeente Rotterdam (2012) Bestuursdienst. <http://www.rotterdam.nl/bestuursdienst> [geciteerd: 27-8-2012].
- Gils, M. & T. Daamen (2006) Complexity in decision-making in CityPorts Rotterdam: a management illustration. Paper for the 10th International Conference Cities and Ports, Sydney 2006, 5-9 November.s
- Gordon, D.L.A. (1997a) Financing urban waterfront redevelopment. Journal of the American planning association, Vol.63, No.2, pp. 244-265.
- Gordon, D.L.A. (1997b), Managing the changing political environment in urban waterfront redevelopment. Urban studies, Vol. 34, No. 1, pp. 61-83.
- Gosling, D. (1982) The Isle of Dogs: discrepancy in approaches to urban design. From: Isle of Dogs: a guide to design and development opportunities. London: the London Docklands Development Corporation.
- Grubbauer, M. (2011) Architecture and the creation of place specificity in urban development projects: the case of Hamurg's HafenCity. Paper presented at the International RC21 conference 2011. Session nr. 12: Belonging, exclusion, public and quasi-public space.
- HafenCity Hamburg GmbH (2007) Germanischer Lloyd lays foundation Stone. <http://www.hafencity.com/en/news/germanischer-loyd-lays-foundation-stone.html/> [geciteerd 30-1-2013]
- HafenCity Hamburg GmbH (2009) Unilever-Gebäude in der HafenCity eröffnet. <http://www.hafencity.com/de/news/unilever-gebaeude-in-der-hafencity-eroeffnet.html> [geciteerd 30-1-2013]
- HafenCity Hamburg GmbH (2012a) Mailcontact met Brigitte Witthoefft Van HafenCity Hamburg GmbH met daarin vragen over de ontwikkeling van HafenCity. Zie bijlage 1.
- HafenCity Hamburg GmbH (2012b) Unternehmenszentrale von Marquard & Bahls in der HafenCity. <http://www.hafencity.com/de/presse-meldungen/unternehmenszentrale-von-marquard-bahls-in-der-hafencity.html> [geciteerd 30-1-2013]
- Ham, C. van der & P. Stouten (1988) Urban renewal in Rotterdam: changing conditions and perspectives. Journal of housing and the built environment, Vol. 3, No. 3, pp.241-258.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, Vol. 71, No. 1; The roots of geographical change: 1973 to the present (1989), pp. 3-17.
- Have, F. ten, B. Nauta (2004), Handleiding risicomangement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten. Den Haag: Kenniscentrum PPS.
- Havenbedrijf Rotterdam (2009) Herstructurering RDM-terrein: 5,1 miljoen. <http://www.portofrotterdam.com/nl/actueel/pers-en-nieuwberichten/>

- Healey, P. (2007) *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Healey, P. (2010) *Making better places: The planning project in the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hirst, P. (2002) *Renewing democracy through associations*. *Political quarterly*, Vol. 73, No. 4, pp.409-421.
- Hobma, F. (2011) *Successful urban area development*. Uit: Franzen, A., F. Hobma, H. de Jonge & G. Wingmans (2011) *Governance, design, feasibility*. Amsterdam: Techne Press.
- Holt, D. (2011) *Market research and feasibility studies*. Uit: Franzen, A., F. Hobma, H. de Jonge & G. Wingmans (2011) *Governance, design, feasibility*. Amsterdam: Techne Press.
- Hoyle, B. (1989) *The port-city interface: trends, problems and examples*. *Geoforum*, Vol.20, No.4, pp. 429-435.
- Hoyle, B. (2000) *Global and local change on the port-city waterfront*. *The Geographical Review*, Vol. 90, No. 3, pp. 395-417.
- Hummels, R. & S. de Clerck (2011) *Financial Engineering*. Uit: Franzen, A., F. Hobma, H. de Jonge & G. Wingmans (2011) *Governance, design, feasibility*. Amsterdam: Techne Press.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman (2002) *Institutional and strategic barriers tot public-private partnership: an analysis of Dutch cases*. Paper for the British Academy of Management Conference 2002, 9-11 September 2002, London, Middlesex University.
- Knaap, G.A. van der (1989) *Rotterdam en de Kop van Zuid: samenvatting, conclusies en beleidsaanbelingen*. Uit: Milk, G. (1989) *Herstructurering in Rotterdam: modernisering en internationalisering en de Kop van Zuid*. Amsterdam: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Knaap, B. van der & D.A. Pinder (1992), *Revitalising the European waterfront: policy evolution and planning issues*. Uit: Hoyle, B.S. & D.A. Pinder (1992) *European port cities in transition*. London: Belhaven Press.
- Kuehne + Nagel (2007) *Kuehne + Nagel inaugurates new German head office in Hamburg's HafenCity*. http://www.kn-portal.com/nc/about_us/media_relations/news/show/news/kuehne_nagel_inaugurates_new_german_head_office_in_hamburgs_hafencity/ [geciteerd 30-1-2013]
- Malone, P. (1996) *City, capital and water*. London: Routledge.
- McCarthy, J. (1996) *Waterfront regeneration in the Netherlands: the cases of Rotterdam en Maastricht*. *European Studies*, Vol. 4, No. 5, pp. 545-560.
- McCarthy, J. (1998) *Reconstruction, regeneration and re-imaging: the case of Rotterdam*. *Cities*, Vol. 15, No. 5, pp.337-344.

- Meulenbelt, K. (1994) Upgrading and downgrading within the metropolitan region of Rotterdam, 1970-1990. *Urban Studies*, Vol. 31, No. 7, pp.1167-1191.
- Meyer, H. (2000) *City and port: urban planning as a cultural venture in London, Barcelona, New York and Rotterdam: changing relations between public urban space and large-scale infrastructure*. Utrecht: International Books.
- Mik, G. (1989) *Herstructurering in Rotterdam: modernisering en internationalisering van de Kop van Zuid*. *Nederlandse Geografische Studies*, Vol.95. Amsterdam: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Rotterdam: Economisch-geografisch Instituut Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Nijkamp, P., M. van der Burch, G. Vindigni (2002) A comparative institutional evolution of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalisation projects. *Urban studies*, Vol. 39, No. 10, pp. 1865-1880.
- Norcliffe, G., K. Basset, T. Hoare (1996), The emergence of postmodernism on the urban waterfront: Geographical perspectives on changing relationships. *Journal of Transport Geography*, Vol. 4, No. 2, pp. 123-134.
- Notteboom, T., C. Ducruet, P. de Langen (2009) *Ports in proximity: competition and coordination among adjacent seaports*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- NRC handelsblad (2012) Nieuw land met een 'mendelijk gezicht'. *NRC handelsblad*, 11 juli, katern 'het grote verhaal'.
- OCW (2012) RDM Campus, Rotterdam Heijplaat.
<http://www.projectenbankcultuurhistorie.nl/projecten/rdm-campus-rotterdam-heijplaat#>
 [geciteerd 17-9-2012]
- OMSR (2006) *Nieuwsbrief Stadshavens Rotterdam Info*. Jaargang 2, nummer 2.
- PbSR (2011) *Stadshavens Rotterdam Structuurvisie*. Rotterdam: TDS.
- PbSR (2012a) *Stadshavens in cijfers*. <http://www.stadshavensrotterdam.nl/stadshavens-in-cijfers/>
 [geciteerd 19-7-2012]
- PbSR (2012b) *Frequently asked questions*. <http://stadshavensrotterdam.nl/faq/> [geciteerd: 19-9-2012]
- PbSR (2013a) *Merwe-/Vierhavens potentiële locatie World Food Centre*.
<http://stadshavensrotterdam.nl/merwe-vierhavens-potentiele-locatie-world-food-center>
 [geciteerd: 5-2-2013]
- PbSR (2013b) *Organogram Programmabureau Stadshavens Rotterdam*.
<http://stadshavensrotterdam.nl/organogram/> [geciteerd 11-3-2013]
- PPS Netwerk Nederland (2011) *PPS zorgt voor creatieve invulling ambitieus plan Stadshavens Rotterdam*. <http://www.ppsnetwerk.nl/Kennisbank/Artikel/PPS-zorgt-voor-creatieve-invulling-ambitieuw-plan-Stadshaven-Rotterdam/> [geciteerd: 17-9-2012]

- Priebs, A. (2000) Die Kopenhagener Ørestad und die Hamburger Hafencity - Chancen und Risiken marktorientierter Ansätze bei städtebaulichen Großvorhaben. *Erdkunde*. Vol. 54, No. 3, pp. 208-220.
- Priemus, H. (2002), Public-private partnerships for spatio-economic investments: a changing spatial planning approach in the Netherlands. *Planning practice and research*. Vol. 17, No. 2., pp. 197-203.
- RDM Campus (2012) Partners. <http://www.rdmcampus.nl/partners/> [geciteerd: 17-9-2012]
- Rodrigue, J. (2013) The geography of transport systems. <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch4en/conc4en/portdev.html> [geciteerd 15-3-2013]
- Romein, A. (2005) Leisure in waterfront redevelopment: an issue of urban planning in Rotterdam? Presentation paper op AESOP conference 'The dream of a greater Europe': Wenen (2005, July 13 - 2005, July 17).
- Roo, G. de, J.H. Voogd (2007) *Methodologie van planning: over de processen ten beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Uitgeverij Coutinho. 2^e druk.
- Savini, F. (2011) The endowment of community participation: institutional settings in two urban regeneration projects. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, No. 5, pp.949-968.
- Schubert, D. (2011) Waterfront revitalizations: from a local to a regional perspective in London, Barcelona, Rotterdam and Hamburg. Uit: Desfor, G., J. Laidley, D. Schubert & Q. Stevens (2011) *Transforming urban waterfronts: fixity and flow*. New York: Routledge.
- Spaans, M. (2000) Realisatie van stedelijke revitalisatieprojecten: een internationale vergelijking. *Stedelijke en regionale verkenning*, Vol.22. Delft: Delft University Press.
- Spaans, M. (2004) The implementation of urban regeneration projects in Europe: global ambitions, local matters. *Journal of Urban Design*, Vol. 9, No. 3, pp.335-349.
- Spit, T., P. Zoete (2006) *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Trouw (2008) Nieuwe rol voor oude stadshavens; ruimtelijke ordening. *Trouw*, 8 mei, katern 'vandaag', p.2-3.
- ULI (2010) Leveraging public land to attract private investment. Urban Land Institute. <http://www.urbaninvestmentnetwork.com/?page=Reports>.
- URBED (2008) Case study of Kop van Zuid, Rotterdam (the Netherlands). Onderdeel van: Researchproject 'Regeneration in European Cities: making connections'.
- Volkscrant (2001) Geur van specerijen: Hamburg bouwt aan de Elbe een nieuw stadscentrum. *De Volkscrant*, 26 juli, Kunst Katern, p.14K.

- Want, J. van der (2007) Rotterdam CityPorts, a new organization, a new path to urban port restructuring. Uit: Dugény, M. e.a. (2007) Large-Scale Urban Development Projects in Europe, Cahiers de l'IAURIF, Vol. 146.
- Wasserman, S. & K. Faust (1994) Social network analysis: methods and applications. Cambridge: Cambridge University Press.
- WFC (2013) Showroom Food en Tuinbouw.
<http://www.worldfoodcenters.com/foodexperiencecenter/wat-is-wfc/> [geciteerd: 5-2-2013]
- Wiegmans, B.W. & E. Louw (2011) Changing port-relations in Amsterdam: a new phase at the interface? *Journal of Transport Geography*, Vol. 19, No. 4, pp.575-583.
- Wolting, B. (2006) PPS en gebiedsontwikkeling. Den Haag: SDU Uitgevers.

LIJST MET AFKORTINGEN

ANT	Actor-network theory
ARA	Actor-relational approach
BSD	de (gemeentelijke) Bestuursdienst van Rotterdam
dS+V	Dienst Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
HbR	Havenbedrijf Rotterdam
HCHG	HafenCity Hamburg GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung)
LDDC	London Docklands Development Corporation
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OMSR	Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam N.V.
PbSR	Projectbureau Stadshavens Rotterdam
PLA	Port of London Authority
PPS	publiek-private samenwerking
RDM	Rotterdamse Droogdok Maatschappij
RET	Rotterdamse Elektronische Tram; openbaar vervoerder Rotterdam
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VvE	Vereniging van Eigenaren

BIJLAGE 1: MAILCONVERSATIE HAFENCITY HAMBURG GMBH

Question 1

Which (development) method was used to accomplish the goals which were set for the development?

The goals of the HafenCity development (enlargement of the city center by 40 percent, sustainability, urbanity, new identity as part of the old harbor area and at the same time as part of the inner city of Hamburg) were reached by a complex interactivity of different methods and tools.

Development of HafenCity is essentially based on a Masterplan approved by the Hamburg Senate on February 29, 2000, which was developed further for the eastern section of HafenCity after wide-ranging public discussions in 2010. For the previous ten years the Masterplan, with its concept for an urban horizontal and vertical mix of uses and its flexible basic framework, served as a good point of departure for development of old port sites south of the city center. However it contained no detailed planning for the three eastern neighborhoods, Oberhafen, Baakenhafen and Elbbrücken.

Also the underlying circumstances changed during the past decade. Initially, eastern HafenCity was almost regarded as the inner-city fringe of Hamburg, yet now – partly due to new subway connections – it is very much regarded as part of the new city core. Another factor is that Hamburg is making its “leap across the Elbe” right now, with ambitious projects such as the international building exhibition (IBA) and the international garden show (igs) in 2013 south of HafenCity.

Redefinition of the Masterplan was led by HafenCity Hamburg GmbH in conjunction with the Hamburg Urban Development and Environment Ministry as well as the principal authors of the original Masterplan, Kees Christiaanse, with ASTOC. In 2010 there was intensive public discussion, with a program of more than 40 events. The reworked draft is being honed in further phases (urban design competitions, landscape competitions and architectural competitions).

The essential thing about the HafenCity development is, that the masterplan is “only” a framework, within which a permanent “path creation” takes place. Markets are “induced” by certain criteria for bidding and submission processes. Incentives are installed like the HafenCity ecolabel etc.

People living and working in HafenCity have the opportunity to discuss topics at a variety of information events in their city district; interested professions and potential investors will find HafenCity represented on important real estate trade fairs such as MIPIM or ExpoReal. It was also HafenCity Hamburg GmbH’s idea to found the Netzwerk HafenCity club - a local network. It functions as a forum for cooperation between the various HafenCity users and is the expression of their taking increasing responsibility for the ongoing development of their new social environment. There is close contact between Netzwerk HafenCity and HafenCity Hamburg GmbH.

Question 2

How was the private sector encouraged to participate in the redevelopment? And in what way were the individual developments tested whether or not they would fit within the redevelopment area?

The whole infrastructure in HafenCity is developed by the HafenCity Hamburg GmbH, the privately operating town-owned company which works as the city's manager of development and as property owner/seller. All the rest is developed by different, big or small developers. Rather small plots are sold to help attracting a broad range of bidders and developers and to avoid big or monofunctional structures. For national and international developers HafenCity is extremely attractive: At the beginning of 2011, for example, the analysis firm BulwienGesa evaluated the performance of inner city areas in Germany with regard to their capacity as core locations for long-term real estate investment. HafenCity was rated the best new inner-city development location and scored as high as the traditional city centres of Berlin, Frankfurt, Munich and Hamburg. More than 2.32 million sqm gross floor area (GFA) will be built. HafenCity consists almost wholly of new buildings.

Since the aim is to set international standards for conceptual and architectural quality, it is very important to attract investors and developers willing to cooperate in setting high quality standards and in treading innovative paths. Tenders are invited for plots scheduled for residential use; the competition result is decisive. It is not the highest bid that is successful – the crucial factor for awarding the contract is the quality of the use concepts submitted. Sites for office buildings are not generally processed this way. Instead, companies planning to staff 60 to 70 percent of a building or site for their own purposes can apply to HafenCity Hamburg GmbH.

To minimize the risk, both for the town and the developers, the HafenCity Hamburg GmbH invented the so called "Anhandgabephase", an exclusive option period with an obligation to plan. The investor/ user then has to proceed, in conjunction with the City of Hamburg, with an architectural competition, may commission site surveys, and has to prepare for building approval. Throughout this process, HafenCity Hamburg GmbH, the authorities and the buyer remain in constant dialog.

The advantage of this process for the developer is that financing of the purchase price is postponed until after the building permit is granted; until then it has adequate time to hone the quality of its product, secure finance and perhaps acquire additional users. At the same time the city retains its ability to ensure the building's quality by intervening during the development process which lasts for one and a half years after award of the option, thus ensuring that the originally submitted use concepts and time schedules will be adhered to, since the purchase cannot go through until the building permit is received. This encourages cooperation – with both city and developer optimizing risks, costs, quality and time scales.

Question 3

What was the role of HafenCity Hamburg GmbH and the municipality in the development proces?

Major urban development projects call for strong interaction and coalescence between conception and realization. In particular, the considerable intricacy involved in securing and closely coordinating public investment (around EUR 2.4 billion, of which approx. 1.5 billion is revenue from the sale of land) with acquisition of private investment (around EUR 8 billion) results in very complex responsibilities and demands strong management.

In 1997 a port and location development company (GHS) was set up to manage the development of HafenCity – since 2004 it has been known as HafenCity Hamburg GmbH. It is responsible for administration of the “special city and port fund” under public law: sales of land and areas of HafenCity almost completely owned by the City of Hamburg finance the lion’s share of public investment, notably roads, bridges, squares, parks, quays and promenades. In addition to this financing responsibility, HafenCity Hamburg GmbH also clears and prepares sites, plans and builds infrastructure and public spaces, acquires and contracts real estate developers and larger users, and is responsible for public relations and communication.

HafenCity Hamburg GmbH is a 100 percent subsidiary of the Free and Hanseatic City of Hamburg. Hamburg is a municipality and one of the 16 federal states of Germany. The company is developing HafenCity at Hamburg’s behest. Public supervision, cooperation, and the division of responsibilities are demanding: the supervisory board of HafenCity Hamburg GmbH consists of members of the city senate. Sales and options (with an obligation to plan) on land purchases have to be approved by the Land Commission; zoning plans are subject to consultation and approval from the Commission of Urban Development (made up largely of parliamentary and local government representatives) and are processed by the HafenCity working party in the

Ministry of Urban Development and Environment which also issues permits. Juries for urban planning and open space competitions and for competitions for buildings comprise representatives of the Ministry of Urban Development and Environment (chief planning officer), the district council, HafenCity Hamburg GmbH and several politicians (from Mitte district or the city parliament) as well as private developers and independent architects.

By concentrating non-official functions in a dedicated development company of its own, Hamburg can ensure the efficiency and quality of the urban development project, yet through intensive division of labor and control also retain a high degree of public accountability.

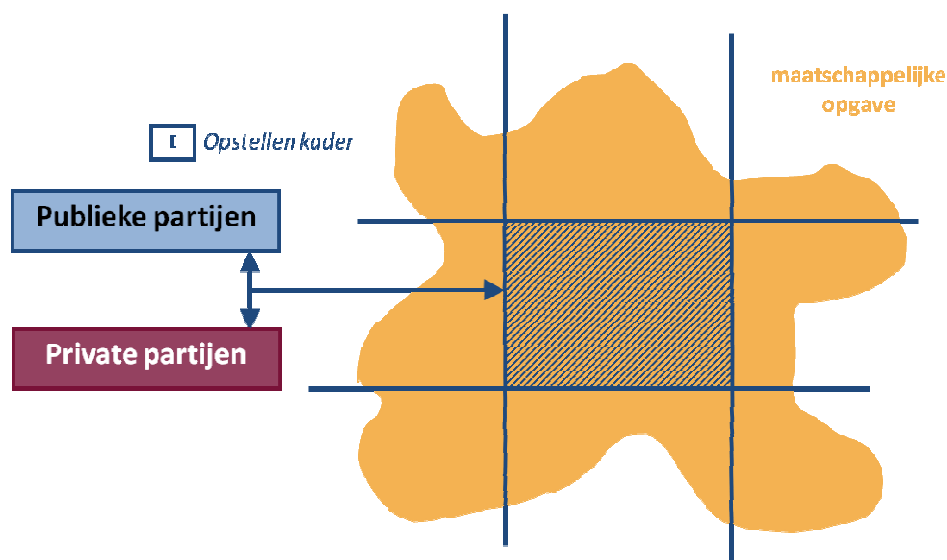
BIJLAGE 2: AANGEPASTE VERSIE VAN HET PPS-MODEL 'NIEUWE STIJL' VAN TWYNSTRA GUDDE

Fase 0: Opstellen opgave voor revitalisering gebied



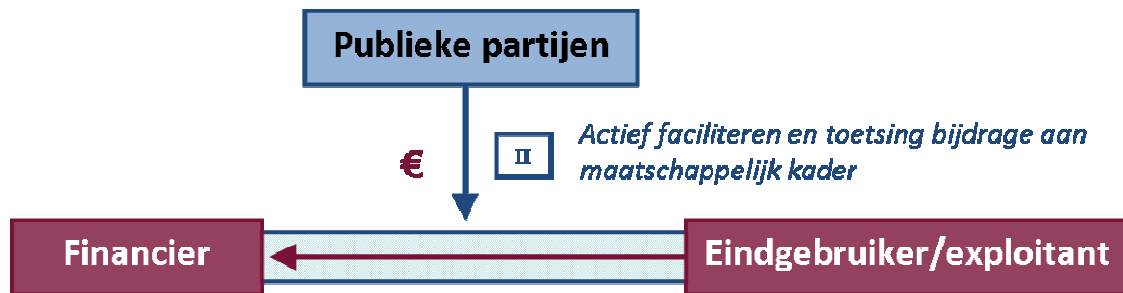
- Signaleren sociaal-economische problematiek door publieke partijen
- Intentie publieke partijen tot interventie in het gebied
- Opstellen opgave door publieke partijen of het zien van kansen door de markt

Fase 1: Opstellen kader waarbinnen ontwikkeld dient te worden



- I** Publieke partijen definiëren in samenspraak met private partijen randvoorwaarden op basis van maatschappelijke doelen. Hierdoor wordt er een maatschappelijk kader gecreëerd waarbinnen private ontwikkelingen plaats dienen te vinden. Hierbij kunnen eisen worden gesteld aan welke sector(en) er ontwikkeld mogen worden, welke sociale doelen er behaald dienen te worden en bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, innovatie of architectuur.

Fase 2: Actief faciliteren koppeling van eindgebruikers en financiers



II

De publieke sector faciliteert de koppeling van financier en eindgebruiker. Dit vermindert de risico's voor de financier en waarborgt de realisatie van de wensen en eisen voor het eindbeeld.

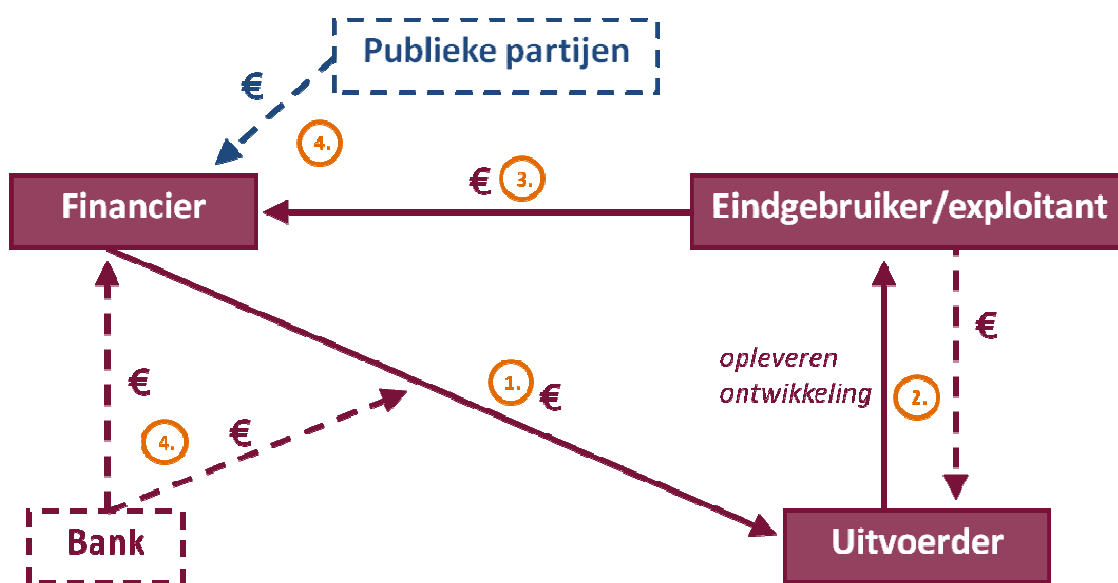
Fase 3: Operationaliseren kader; gezamenlijk inzicht kosten en baten



III

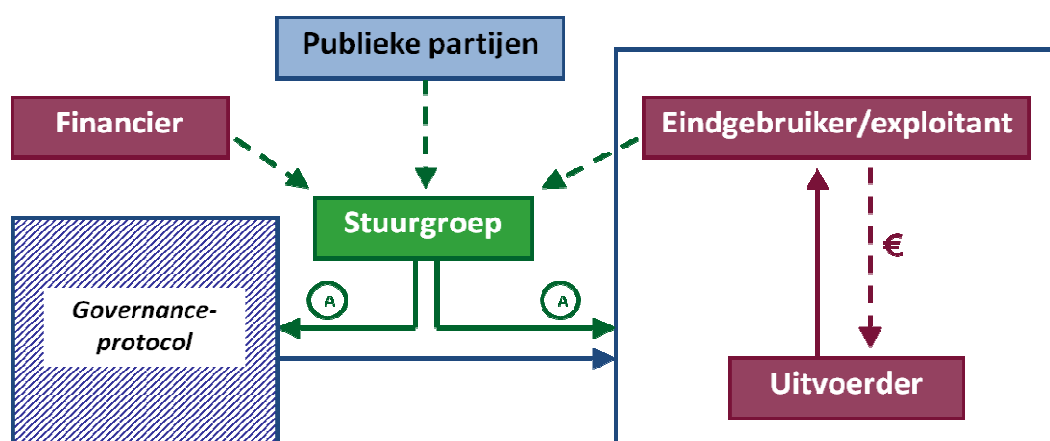
Nadat de eindgebruiker en de financier aan elkaar gekoppeld zijn wordt er in samenwerking overzicht gemaakt van de kosten en baten van de gehele levenscyclus. Dit betekent dat er niet alleen gekeken wordt naar de directe investering en exploitatie van het project, maar dat er ook gekeken wordt naar maatschappelijke effecten. Hierdoor kan er synergie gecreëerd worden tussen de doelstellingen van publieke en private partijen wat de haalbaarheid van het project ten goede komt.

Fase 4: Financieringsmodel



1. Op het moment dat de financier en eindgebruiker hebben besloten over de aanpak van de ontwikkeling wordt er een uitvoerder benaderd die het project gaat realiseren. Publieke partijen kunnen ook tot de financiers behoren, maar zullen nooit de gehele ontwikkeling zelf (kunnen) financieren.
2. De uitvoerder levert het project op aan de eindgebruiker (hierbij is het mogelijk dat de eindgebruiker/exploitant deels direct meebetaalt aan de uitvoerder voor het realiseren van de ontwikkeling).
3. In plaats van dat de eindgebruiker de ontwikkeling direct van de uitvoerder afneemt betaalt hij aan de financier, die zo over een passende termijn de aflossing plus rente terugverdiend.
4. Naast dat een private partij zelf financier kan zijn is het eveneens mogelijk dat banken of publieke partijen meefinancieren aan een ontwikkeling in de vorm van een financiering aan een tussenpartij (bijvoorbeeld middels een fondsconstructie).

Fase 5: Governance



- A** Er wordt een stuurgroep gevormd waarin zowel de publieke partijen, de financiers en de eindgebruikers van het gebied plaatsnemen. Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor het bewaken en eventueel bijstellen van de businesscase en de daartoe behorende kaderstellende scope zoals opgesteld door de publieke partijen.

De uitwerkingen van de interviews zijn op aanvraag beschikbaar bij de auteur:

Tom Schoo

t.w.schoo@gmail.com