



Vorm blijven geven aan de ruimte

Nieuwe allianties in de stadsontwikkeling

De tentoonstelling *In dienst van de stad* beslaat een periode van circa 25 jaar. In de ruimtelijke ordening en de stedenbouw is dat de periode van overgang van de stadsvernieuwing van de jaren zeventig naar de stedelijke vernieuwing begin jaren tachtig en negentig en de ontwikkeling van de Vinex-wijken in de jaren negentig. Adri Duivesteijn, voormalig wethouder Ruimtelijke Ordening in Den Haag verwoordt de betekenis van deze verschuiving in de opgaven als volgt: 'Na de jaren van wederopbouw en stadsvernieuwing zijn 'de grote maatschappelijke problemen' verdwenen, waarmee de noodzaak voor de overheid als dominante speler in het veld van met name de volkshuisvesting verdween en de zogenaamde 'terugtrekkende overheid' mogelijk werd.' In combinatie met de stijgende welvaart en de hiermee samenhangende toenemende vraag naar koopwoningen en 'moderne winkelconcepten' ontstaat er vanaf de jaren negentig in toenemende mate ruimte voor 'de markt'. Een uitdrukking die staat voor private partijen die zicht richten op gebiedsontwikkeling, ontwikkeling van vastgoed en beheer.

Centraal in deze beschouwing staat de vraag wat de verandering in stedelijke opgaven, de terugtrekkende overheid en de opkomst van 'de markt' betekenen voor de stedenbouwkundige diensten en het stedenbouwkundige ontwerp. Hierover zijn in de periode december 2004 – april 2005 diverse sleutelfiguren die nauw betrokken zijn bij de stadsontwikkeling in de drie grote steden, geïnterviewd. Als leidraad diende de opzet van de tentoonstelling *In dienst van de stad*: Amsterdam als stad van het Structuurplan, Den Haag stad van de openbare ruimte en Rotterdam projectenstad.

Nieuwe maatschappelijke opgaven en condities

Nederland heeft een lange traditie van door de overheid geleide woningbouwontwikkeling, sterk gestuurd door de kwantitatieve opgave. Na de wederopbouw verschoof in de jaren zeventig de aandacht naar de stadsvernieuwing. Het accent lag hierbij op de comfortverbetering van de woning zelf, al blijft de kwantitatieve opgave de aandacht opeisen. Vanaf het begin van de jaren tachtig verschuift de aandacht steeds meer naar de kwalitatieve woningvraag. Ook spelen in deze periode het behoud en de versterking van de economische aantrekkingskracht, vooral van de binnenstad een steeds belangrijkere rol. Deze ontwikkeling zet in de jaren negentig door. Door de bestuurders van de grote steden wordt de vraag hoe de economische aantrekkingskracht van de grote stad kan worden behouden, versterkt en gedifferentieerd steeds hoger op de agenda gezet. Naast zorg voor voldoende werkgelegenheid betekent dit grotere aandacht voor het vasthouden van midden- en hogere inkomens door het aanbieden van wervende woonmilieus. Een belangrijke beleidskeuze ter versterking van de economische aantrekkingskracht is de compacte verstedelijking in de vorm van Vinex-wijken.

Met de verandering van de stedelijke opgaven verandert ook de volkshuisvesting als 'het ontwikkelingsinstrument' van de overheid van karakter. Onder staatssecretaris van Volkshuisvesting Heerma worden eind jaren tachtig de woningbouwcorporaties geprivatiseerd. Ook wordt onder Heerma de doelstelling van 60% koop en 40% huur geïntroduceerd¹, een verhouding die tot die tijd precies omgekeerd lag. De corporaties moeten vanaf dat moment 'hun eigen broek ophouden'. Ook op investeringsniveau is sprake van een 'terugtrekkende overheid'. Het geld komt steeds vaker 'bij anderen' vandaan. De basis voor deze ontwikkeling is halverwege de jaren tachtig gelegd met 'het platform voor stedelijke vernieuwing' dat door de wethouders Ruimtelijke Ordening van de vier grote steden was opgericht. Het doel van het platform was het op gang brengen van gesprekken met beleggers en projectontwikkelaars in een tijd waarin deze partijen volgens Duivesteijn nog als 'vijanden' werden gezien.

Bij de decentralisatie van het begin van de jaren negentig geeft het rijk de gemeenten de taak om samen met marktpartijen de Vinex-locaties te ontwikkelen. Grootschalige projectontwikkeling doet als zelfstandige professie haar intrede na jaren van gesubsidieerde volkshuisvesting.

Veranderingen binnen de gemeentelijke diensten

De nieuwe opgaven en de opkomst van de markt zijn aan het eind van de jaren zeventig de oorzaak van een drietal veranderingen binnen de gemeentelijke diensten van de grote steden: het op de voorgrond treden van het Grondbedrijf (laterontwikkelingsbedrijf), een verschuiving van de aandacht van beleid naar uitvoering en het inhuren van externe ontwerpers.

Deze veranderingen worden onder meer gemarkeerd door de oprichting van de stadsdeelraden in Amsterdam en de deelgemeenten in Rotterdam² en door de reorganisatie van de gemeentelijke diensten. In Rotterdam wordt de Dienstenstructuur Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (**dros**) gevormd. Tot dan toe zaten de verschillende diensten betrokken bij stadsvernieuwing verspreid over de stad. Door de verbreding van de opgaven kwam het belang van samenwerking tussen de verschillende diensten meer op de voorgrond te staan. Daarom werden de diensten stadsontwikkeling, volkshuisvesting en de verkeersdienst samengevoegd en onder één dak aan het Marconiplein gehuisvest. Aanvankelijk was het de bedoeling ook het Grondbedrijf in deze dienst op te nemen, maar dat werd uiteindelijk een aparte dienst. Na samenvoeging met de economische sector kreeg het Grondbedrijf later de naam Ontwikkelingsbedrijf. De **dros** is eind jaren tachtig omgedoopt tot de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (**ds+v**).

In dezelfde periode werd in Amsterdam de dienst Publieke Werken in drie delen opgesplitst: het Gemeentelijk Grondbedrijf, de Dienst Ruimtelijke Ordening (**dro**) en de Dienst Openbare Werken. Doel hiervan was het inzichtelijk maken van de stedenbouw voor het bestuur. Hiertoe werd als instrument het werken met 'het Plaberum' ingesteld. Plaberum is het acroniem van een serie producten, waarvan elk een fase in het plan- en besluitvormingsproces met betrekking tot ruimtelijke

¹ Bij de ontwikkeling van de Vinex-wijken vertaald in 70% marktsector en 30% sociaal.

² Belangrijk motief voor de oprichting van de stadsdelen en deelgemeenten was vergroting van de doelmatigheid van bestuur en versterking van de betrokkenheid van de bevolking bij het bestuur.

maatregelen vormt: beginnend met een initiatief, via het programma van eisen en stedenbouwkundig plan naar uitvoering en beheer.

Een uitzondering op de splitsing van de diensten stedenbouw en Grondbedrijf vormt de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (**dso**) in Den Haag. Hier fuseerde in de jaren tachtig het Haags Ontwikkelingsbedrijf (**hob**) en de beleidssector **ro**.

De diensten werken in deze periode veelal in estafettevorm. In Amsterdam volgens het Plaberum, waarbij de verantwoordelijkheid halverwege het planvormingsproces wordt overgedragen aan het Grondbedrijf. Ook in Den Haag en Rotterdam vervullen de stedenbouwkundige diensten in deze periode vaak een initiërende rol bij het formuleren van beleid en planvorming. Het Grondbedrijf richt zich meer op de uitvoering. Door de verminderde geldstroom van de rijksoverheid komt vanaf de jaren tachtig de realisatie van het gemeentelijk beleid steeds meer onder druk te staan.

In combinatie met de toenemende vraag naar koopwoningen ontstaat hierdoor steeds meer ruimte voor projectontwikkelaars en de verzelfstandigde corporaties. Waar de corporaties zich in de eerste jaren nog vooral op hun traditionele taak van sociale woningbouw richten, stellen zij zich steeds meer op als ontwikkelende partij. Dit betekent dat corporaties naast het realiseren van huurwoningen ook gaan bouwen voor de koopmarkt. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het grondbedrijf steeds meer op de voorgrond komt te staan in de stadsontwikkeling. Na een periode van dominantie van de dienst volkshuisvesting is dit een eerste belangrijke verandering binnen de diensten.

Door de zogenaamde terugtrekkende overheid zijn volgens voormalig wethouder van Den Haag Noordanus overheid en markt wat hun doel betreft dichterbij elkaar komen te staan. Binnen de overheid neemt de aandacht voor de uitvoering toe en wordt er sterker gestuurd op financiën en efficiëntie. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt door de teruggang in de conjunctuur vanaf het eind van de jaren negentig.

In aansluiting op deze tweede verandering binnen de diensten, waardoor ze zich meer richten op de uitvoering en sturing door financiën en efficiëntie, zien we in de jaren negentig ook een verzakelijking van de werkwijze. De diensten werken projectmatig via opdrachten en bij de Dienst Ruimtelijke Ordening (**dro**) in Amsterdam kunnen de ontwerpers ook door derden worden ingehuurd.

Een derde en laatste verandering is dat de in de jaren tachtig ingezette trend het ontwerp uit te besteden aan externe bureaus verder doorzet. Zeker bij grootstedelijke projecten worden vaak spraakmakende externe bureaus ingehuurd, door de gemeente, betrokken marktpartijen of in gemeenschappelijk opdrachtgeverschap.

Vraag is nu wat de nieuwe stedelijke opgaven, de reorganisatie van de diensten en de opkomst van de markt hebben betekend voor de drie grote steden.

Amsterdam sturen op structuurniveau

De invloed van de marktpartijen en maatschappelijke organisaties

De verandering in opgaven en aanpak van stadsontwikkeling wordt in Amsterdam zichtbaar in het Structuurplan uit 1985 met de aanwijzing van de locaties langs het IJ. Na voltooiing van de sociale woningbouw op de noordelijke IJ-oever, op basis van een plan van Rem Koolhaas, wordt daarin ingezet op een ontwikkeling rond het Centraal Station. Een groots project waarin werd gekozen voor een samenwerking tussen overheid en marktpartijen (**pps**). Naast een divers woonprogramma vormden kantoren een belangrijk programmaonderdeel. Waar de stad koos voor een ontwikkeling langs het IJ, bleek de markt uiteindelijk meer te zien in ontwikkeling van kantoren aan de zuidkant van de stad. Een belangrijke reden hiervoor was de veel betere bereikbaarheid van dit deel van de stad en de nabijheid van Schiphol. Daarnaast vormde het gekozen ontwikkelingsmodel, waarin relatief grote gebieden in één keer moesten worden ontwikkeld een barrière voor de ontwikkeling van de IJ-oevers.

Uiteindelijk is in de ontwikkeling van de IJ-oevers in de jaren negentig het accent vervolgens meer komen te liggen op woonfuncties en is gekozen voor kleinschaligere ontwikkelseenheden. Na de realisatie van de eerste kantoorgebouwen op de Zuidas is in de jaren negentig samen met marktpartijen ingezet op een meer gemengd milieu.

Beide ontwikkelingen passen naadloos in het *Structuurplan 2003*, dat als motto 'Kiezen voor stedelijkheid' heeft meegekregen, en een planhorizon heeft die loopt tot 2010. Het Structuurplan richt zich op de regio en de stad, en hanteert het principe van de netwerkstad als ruimtelijk ontwikkelingsmodel op regionale schaal met intensivering en menging op het niveau van de stad.

Ondanks de veranderingen in programma en tempo dragen de projecten IJ-oevers en Zuidas bij aan structuurversterking van de stad, volgens het uit 1935 stammende Algemeen UitbreidingsPlan (**aup**), waardoor het 'lobbenmodel' werd geïntroduceerd. Enerzijds wordt ingezet op verstedelijking langs de beide oevers van het IJ, waardoor de stad zich op het water richt, en anderzijds op intensivering aan de zuidkant van Amsterdam door een geïntegreerde ontwikkeling van infrastructuur, kantoren, wonen, culturele en recreatieve functies.

Tijdens het opstellen van het *Structuurplan 2003* is alleen overleg gevoerd met de Amsterdamse federatie van woningbouwcorporaties als private partij. Aangezien de corporaties tot 75% van de nieuwbouw voor hun rekening nemen is dit niet zo vreemd. Van Harten, directeur van de federatie, geeft aan dat de mate van verdichting en de vraag in hoeverre de leefbaarheid in de stad met 'het vullen van groengebieden' onder druk wordt gezet, belangrijke punten van discussie met de gemeente waren. Vanuit deze zorg is het signaal afgegeven dat naar andere locaties, wellicht buiten de stad, moet worden gezocht.

Deze zorg voor het dicht slibben van de stad kwam ook tot uiting in het maatschappelijk debat dat is gevoerd bij de totstandkoming van het *Structuurplan*. Opvallend is dat waar tijdens de informele planvorming nauwelijks discussie, laat staan weerstand was, er tijdens de formele inspraak duidelijke kritiek naar voren kwam. De kritiek van de sport- en volkstuinverenigingen leidde er zelfs toe dat de oorspronkelijke lange termijn ambitie van het *Structuurplan* kwamen te vervallen. De sport- en volkstuinverenigingen zagen namelijk niets in 'de ambitie 2030', die verplaatsing en verdichting van een deel van hun voorzieningen inhield. Zodoende is het accent in het *Structuurplan* komen te liggen op de geplande en in ontwikkeling zijnde plannen, waarmee het *Structuurplan* geen sturings-, maar vooral een toetsingsdocument is geworden.

Regio- en projectsturing door de diensten

Het *Structuurplan* is een product van de **dro**. Het Ontwikkelingsbedrijf heeft in het opstellen ervan geen dominante rol gespeeld. Wel speelt het een belangrijke rol in het recente initiatief tot samenwerking met verschillende regiogemeenten, zoals Almere en de Haarlemmermeer, ten behoeve van de afstemming van grondposities voor bedrijventerreinen. Een initiatief dat goed past binnen de netwerkgedachte van het *Structuurplan*.

Het plan maakt tevens deel uit van de trend om als gemeente vroegtijdig te sturen op de kostenkant. Deze ontwikkeling is volgens Arnoldussen, directeur van het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (**oga**), mede veroorzaakt doordat de winstmarges op kantoren zijn afgenomen. Voor het sturen op de kostenkant vormt de grondexploitatie het geëigende instrument, zeker in Amsterdam waar met uitzondering van het centrum bijna alle grond onder gemeentelijk erfpacht valt. Belangrijke opdrachtgevers van het Ontwikkelingsbedrijf zijn het centrale stadsbestuur en de stadsdelen. In verschillende rollen: projectleiding, onderhandelaar, opdrachtgever, adviseur en fondsbeheerder draagt het Ontwikkelingsbedrijf de verantwoordelijkheid voor gebieds- en vastgoedontwikkeling.

Onder het motto 'rekenen en tekenen' werken de **dro** en het Ontwikkelingsbedrijf steeds vaker samen. Concreet wordt dit zichtbaar in het recent door de wethouder van Ruimtelijke Ordening Stadig ingevoerde instrument van 'de bouwvelop'. De bouwvelop bevat stedenbouwkundige randvoorwaarden over de bouwhoogte en bebouwingsdichtheid en is gekoppeld aan een vaste grondprijs. De envelop kent een ontwikkelmarge en verplicht tot afname van de grond door geïnteresseerde marktpartijen. Het instrument maakt deel uit van een serie maatregelen die zijn ingevoerd om de vertraging in de woningbouwproductie aan te pakken. In een door Stadig eind 2004 opgestelde notitie, met de titel *De Grote Veréenvoudiging* signaleert hij een overmaat aan beleid, onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden en een cultuur die meer op onderhandeling dan op samenwerking is gericht. In de notitie stelt hij een reorganisatie van het bouwproces voor, waar ook het ontwerp onder valt. De reorganisatie houdt in dat er meer aandacht is voor de uitvoering en er meer vanuit 'de klant' wordt gedacht. Doel van zijn voorstel is versnelling van het onderhandelingsproces tussen de gemeente en derden.

Bovenstaande ontwikkelingen maken duidelijk dat de opgaven voor Amsterdam de komende jaren op twee schaalniveaus liggen: de schaal van de regio en de schaal van het project. De opgave voor de regio ligt in het ontwerpen van een ruimtelijk concept dat past bij het huidige lobbenmodel. Een recente studie naar de mogelijke verbindingen tussen IJ-burg en Almere³ door de **dro** en de regionale samenwerking op het gebied van het grondbeleid tonen dat op het niveau van de regio zowel de **dro** als het **oga** elk haar geëigende rol kan vervullen.

³ Project IJ-meer: samenwerking tussen Rijk, Gemeente Amsterdam, Natuurmonumenten, Almere. Marktpartijen hebben al aangegeven 10 tot 20 % van de investeringskosten in infrastructuur te kunnen dragen in het geval van tolheffing.

De uitdaging voor de samenwerking tussen de diensten ligt op het niveau van de projecten. De introductie van 'de bouwvelop' maakt duidelijk dat het stedenbouwkundig ontwerp al vroegtijdig direct met de financiering wordt gekoppeld. Vraag is hoe het instrument van de 'bouwvelop' zich verhoudt tot de stedenbouwkundige opgave de projecten in te bedden in 'het stedelijke beeld'. Wellicht kunnen er lessen worden geleerd uit de aanpak van Den Haag als stad van de openbare ruimte met spraakmakende binnenstedelijke projecten.

Den Haag: herstel van de historische structuur

Ruimte voor 'de markt'

Na de jaren van de stadsvernieuwing werd in het begin van de jaren tachtig onder verantwoordelijkheid van wethouder Adri Duivesteijn ingezet op stedelijke vernieuwing. Om de aantrekkingskracht van de Haagse binnenstad te vergroten werd door de gemeente Den Haag circa 40 miljoen gulden vrijgemaakt voor het revitaliseren van de binnenstad. In navolging van succesvolle projecten in Barcelona werd Alle Hesper, toen nog van bureau Bakker en Bleeker, gevraagd een inrichtingsplan te maken voor de openbare ruimte van de binnenstad. Het resultaat daarvan was de nota *de Kern Gezond*. Met *de Kern Gezond* als katalysator richtte Den Haag zich in de daaropvolgende jaren onder leiding van de wethouders Duivesteijn en later Noordanus vooral op het herstel van de ruimtelijke structuur in de binnenstad, die in de jaren zestig verloren was gegaan. Met projecten als het nieuwe Stadhuis, de Resident en het Beatrixkwartier werd een substantiële hoeveelheid woon- en bedrijfsfuncties aan de binnenstad toegevoegd.

Volgens Noordanus maakte Den Haag, na het vastlopen van de structuurplanning in de jaren zeventig, al vroeg de keus om vanuit de uitvoering aan de slag te gaan. Dit heeft er mede toe geleid dat de eerder genoemde projecten in en rond de Haagse binnenstad in nauwe samenwerking met marktpartijen tot stand zijn gekomen. Creativiteit is volgens Noordanus dan ook geen monopolie van de overheid, maar juist ook door marktpartijen in een project ingebracht. Ook stelt hij dat door de betrokkenheid van marktpartijen de kwaliteit van projecten wordt vergroot, doordat ze een direct belang hebben bij het in de markt zetten van het project.

De voormalig directeur van het Haagse Ontwikkelingsbedrijf Bergh⁴ ziet ook 'het tempo maken' als een belangrijke meerwaarde van de betrokkenheid van marktpartijen. Dit ziet hij overigens vooral bij de projectontwikkelaars. De corporaties zitten veelal nog vast aan hun traditionele rol. Hierdoor werken ze vaak trager en zijn ze, vergeleken met de projectontwikkelaars, minder realisatiegericht. Wellicht is dit de verklaring van hun beperkte betrokkenheid bij de Haagse binnenstadsprojecten.

⁴ Bergh is in het voorjaar van 2005 als directeur in dienst getreden bij de Schiphol Area Development Corporation.

Voor het ontwerp van de diverse projecten in de binnenstad leunt Den Haag sterk op externe, veelal buitenlandse ontwerpers. Deze trend is gezet door Duivesteijn. Volgens Rijnboutt, als Rijksbouwmeester zowel werkzaam in Rotterdam als in Den Haag, zette Den Haag hiermee al vroeg in op ambitieuze projecten. Rijnboutt geeft aan dat dit bijvoorbeeld bij de Resident mede mogelijk was door de goede persoonlijke verstandhouding tussen de directie van het toen nog zelfstandige **mab** en de **rgd** en Noordanus als verantwoordelijk projectwethouder. De beleidssector **ro** van de **dso** had hierbij vooral een dienende rol.

Na zich jaren op projecten te hebben gericht kiest Den Haag onder de nieuwe wethouder ruimtelijke ordening Norder voor een Structuurvisie met een regionale blik. Onder het motto *Wereldstad aan zee* wordt in een drietal ontwikkelingszones ingezet op het verzilveren van de potentie van de stad: de zone tussen Kijkduin en Scheveningen-pier met kansen voor stedelijkheid en het internationale milieu; de stadszone rond de Binckhorst en Laakhavens met kansen voor het uitbouwen van centrumfuncties en het oplossen van infrastructurele knelpunten; en de zone rond de A4 met kansen op het niveau van de Randstad concurrerende werk- en voorzieningenlocaties. Den Haag kiest bovendien voor een flinke toevoeging van woningen aan het bestaand stedelijk gebied. Kortom, structuurversterking van de stad, zowel op ruimtelijk als op programmatisch niveau staat centraal in deze *Structuurvisie*.

Wellicht vormt dit initiatief vanuit de beleidssector **ro** een trendbreuk met de door stadsbouwmeester Schmitt genoemde veelal afwachtende houding van de afdeling **ro** tijdens de binnenstadsprojecten. Een houding die haar oorzaak vindt in een traditie van 'projectwethouders'.

Samenwerking op projectniveau binnen één dienst

Het feit dat in Den Haag zowel de beleidssector **ro** als het Ontwikkelingsbedrijf onder de **dso** vallen, is volgens Bergh de reden van geweest dat de spanning tussen beide diensten minder is geïnstitutionaliseerd. Waar de afdeling **ro** zich concentreert op het beleid, liggen de taken van het ontwikkelingsbedrijf op het niveau van bouwplannen en grondexploitatie.

Door de ontwikkeling van de Resident en het Beatrixkwartier, twee gebieden met rijks- en gemeentelijke grondeigendom, is volgens Voskuil, sinds de jaren zeventig als stedenbouwkundige werkzaam voor de gemeente Den Haag, een verschuiving zichtbaar geworden in het beleid van het ontwikkelingsbedrijf. Het **hob** stelt zich sindsdien steeds meer op als ontwikkelende partij. Waar de gemeente bij de Resident nog het beheer voert over de grondexploitatie, laat ze dit bij het Beatrixkwartier over aan de betrokken marktpartijen.

In de recent opgestelde *Structuurvisie* wordt door middel van gebiedsontwikkeling, uitgaande van samenwerking met marktpartijen, gekozen voor een ontwikkelingsgerichte benadering. Na opstelling van de structuurvisie, waarvan de dienst Ruimtelijke ordening de drijvende kracht was, zijn de verschillende ontwikkelingslocaties doorgerekend door het **hob**. Hierbij is door het **hob** ook gekeken naar een logische fasering.

Waar het Amsterdamse Structuurplan door de korte planhorizon vooral de functie heeft van toetsingskader en de vernieuwing in de vorm van een 'actieve toekomstgerichte kaart' uiteindelijk is uitgebleven, is de in juni 2005 door het Haagse College vastgestelde *Structuurvisie* een ontwikkelingsgericht document. Het bevat zowel een regionale agenda als een uitvoeringsprogramma. Waar **ro** en het **hob** bij het opstellen van de *Structuurvisie* vooral in estafettevorm hebben gewerkt, zal er bij de uitwerking van de verschillende ontwikkelingszones meer moeten worden samengewerkt tussen de diensten. Vraag is of de afdeling **ro** na jaren meer aan de zijlijn te hebben gestaan, erin zal slagen een sturende rol te vervullen aan deze veelal complexe opgaven.

Rotterdam: projecten aan de Maas

Dynamiek in ontwikkelingen langs de rivier

In Rotterdam stond tot begin jaren tachtig de stadsvernieuwing nog hoog op de agenda. Zo werd gedurende deze periode in Delfshaven Buitendijks nog voor 100% sociale woningbouw gerealiseerd. Een belangrijke opgave was de herhuisvesting van bewoners uit andere stadsvernieuwingsprojecten. Pas in de loop van de jaren tachtig kwam er meer aandacht voor de stad -- en dan vooral de rivieroever -- als aantrekkelijk vestigingsmilieu voor werken en wonen. De verschillende projecten langs de rivier, zoals het **dwl**-terrein, de Oude Haven en later de Kop van Zuid vormen hiervan een mooie illustratie. In dezelfde periode werd met rijkssubsidie Prinsenland gerealiseerd. In al deze projecten vervulde de gemeente een sterke rol, zowel inhoudelijk als financieel. Ofschoon er bij de Kop van Zuid in de beginfase sprake was van een **pps** aanpak, toch koos het toenmalige Grondbedrijf vanwege zijn sterke grondpositie voor een klassieke aanpak waarin de gemeente zowel de grondexploitatie regelde als beheerde.

Na het succes van de Erasmusbrug als verbinding tussen het voormalige havengebied op Zuid en de noordelijke stadsoever zijn ook andere voormalige havengebieden tot ontwikkeling gebracht. Het Lloydkwartier, dat bestaat uit Müllerpier, Lloydpier, Lloydstraat en een evenemententerrein, kent verschillende programmatische accenten. Bij de Müllerpier ligt het accent op wonen, waarbij onder verantwoordelijkheid van de wethouder van Ruimtelijke Ordening Kombrink en Meijer (stedelijke vernieuwing) een taakstelling van 30% sociale woningbouw is meegegeven. Voor de Lloydstraat werd vanaf het begin ingezet op een woon-werkmilieu met een 'cultureel' accent. De ontwikkeling hiervan was volgens de directeur Fleischeuer strategie bij het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (**obr**) mogelijk doordat het **obr** enkele van de gebouwen die het in bezit had kon verhuren aan verschillende bedrijven in de audio-visuele, industrie wat weer andere partijen aantrok.

Na de ontwikkeling van Delfshaven Buitendijks werd in Rotterdam steeds vaker de samenwerking met de markt gezocht. Bij de ontwikkeling van het **dwl**-terrein waren vooral beleggers betrokken, waardoor het accent op huurwoningen lag. Vanaf de ontwikkeling van de Kop van Zuid is er sprake van een toenemende betrokkenheid van projectontwikkelaars bij de planvorming. De uiteindelijke plannen voor de Müllerpier en de Lloydpier zijn door externe bureaus gemaakt in

gezamenlijk opdrachtgeverschap van gemeente en betrokken marktpartijen. Gietema, die namens **kcap** betrokken was bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan voor de Müllerpier, heeft de houding van de marktpartijen overigens vooral als reactief ervaren. Wellicht had de versoering van de plannen, die nodig was na de dalende conjunctuur van eind jaren negentig, minder ingrijpend hoeven te zijn, als de marktpartijen een minder lineaire en meer inhoudelijke en interactieve bijdrage hadden geleverd.

Maatwerk in de planvormen

Ook in Rotterdam wordt op projectniveau steeds vroeger en vaker samengewerkt tussen de diensten stedenbouw en het ontwikkelingsbedrijf, om het ontwerp en de haalbaarheid vroegtijdig op elkaar af te stemmen. Aanleiding was het non-interventie gedrag, dat volgens De Langen, directeur van de **ds+v**, mede een gevolg was van het werken volgens het 'estafette-model'. Om dit te doorbreken is in 1999 de Directie Raad RPR ingesteld, waaraan beide diensten deelnemen. Deze is gericht op de sturing van projecten op basis van het Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010. In 2002 is deze raad omgedoopt tot RED (Ruimtelijk Economische Directieraad). Daarnaast is er Directieraad Buitenruimte en een Directieraad Stedelijk Programma. Deze laatste houdt zich voornamelijk bezig met de gezamenlijke sturing van het woningbouwprogramma en richt zich de afgelopen tijd vooral op de doelstelling van 3000 woningen per jaar. Onder Pastors zijn beide diensten bovendien in één portefeuille ondergebracht. Wel vallen een aantal zaken vanuit de **dsv**, zoals verkeer en monumenten onder de portefeuille Verkeer & Vervoer en Kunstzaken (Hulman) of onder Bolsius als wethouder van buitenruimte en wijken.

Onder het nieuwe College is het *Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010* vertaald in het *Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam (uspr)*. Het Ruimtelijk plan, dat zich op de lange termijnprojecten richtte, had volgens De Langen een belangrijke rol in de onderhandelingen met de hogere overheid. Het uitvoeringsplan dat een gezamenlijk product van het **obr** en de **ds+v**, en een selectie van samenhangende projecten bevat, richt zich meer op de korte termijn en zet in op samenwerking met marktpartijen. Ook stimuleert dit plan expliciet het belang van initiatieven die niet uit de gemeentelijke koker komen.

Waar in Den Haag de rol van de afdeling **ro** zich vooral concentreert op beleid en uitvoering en minder op het ontwerp, kent Rotterdam een traditie waarin de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (**ds+v**) een grote betrokkenheid heeft bij het ontwerptraject. Hoewel ook in Rotterdam externe stedenbouwkundigen een belangrijke rol spelen, stelt de **ds+v** vaak een globaal Masterplan op. In dit Masterplan wordt de locatie in zijn ruimtelijke context geplaatst en worden de belangrijkste ruimtelijke randvoorwaarden benoemd. Soms, zoals voor het **dwl**-terrein, zijn door de **ds+v** een aantal uitwerkingstudies gemaakt, om meer grip te krijgen op de programmatische mogelijkheden. De wijze waarop het Masterplan uiteindelijk wordt ingevuld, verschilt per project. Uitzondering op deze globale wijze van sturen is het Gedetailleerd Stedenbouwkundig Plan (**gesp**), zoals dat voor Delfshaven buiten is gemaakt. Het **gesp** is een uitvinding van stadsontwikkeling en opgesteld met inbreng van Carel Weeber. In dit plan werden verregaande uitspraken gedaan over de

vormgeving van de stedelijke ruimte, waardoor de architectonische opgave vooral een invuloefening wordt.

Voor meer recente plannen zoals de Müllerpier en het Loydkwartier is volgens Andela, namens de gemeente projectleider voor beide projecten, vanuit de **ds+v** begonnen met een globaal Masterplan. Dit vormde de basis voor de marktselectie en uiteindelijke planuitwerking. Het **obr** en de **ds+v** hebben gezamenlijk de marktpartijen geselecteerd. Ten behoeve van de biedingen voor de verschillende locaties hebben de marktpartijen zich laten ondersteunen door architecten. Na de selectie van de marktpartijen is voor de Müllerpier door het **obr**, **ds+v** en de geselecteerde marktpartijen Kees Christiaanse van **kcip** als supervisor aangewezen om een stedenbouwkundig plan op te stellen. In een aantal atelier-bijeenkomsten met opdrachtgevende partijen, **kcip** en ontwerpers en verkeerskundigen van de **ds+v** is vervolgens aan dit plan gewerkt. Gietema noemt vooral het belang van de inbreng van het ontwerp van de buitenruimte in het ontwerpproces. Andela geeft aan dat ook de stedenbouwkundigen een belangrijke rol hadden in de advisering van het bestuur. De betrokken architecten **egm**, Neutelings, en de Architecten **cie** zijn door **kcip** gevraagd een groot aantal gebouwen te ontwerpen. Een selectie van deze gebouwen is vervolgens gebruikt als bouwsteen voor een duurzaam stratenpatroon. Het resultaat illustreert een werkwijze waarin gelijktijdig wordt gewerkt aan het stedenbouwkundig plan en de architectuur, zodat net als bij het **gesp** voor Delfshaven Buitendijks, wordt gestuurd op een 'eindbeeld'.

Voor de Wijnhaveneiland en Wijnhaven noordzijde is, vanwege de kleinschalige en relatief versnipperde eigendom, gekozen voor een andere strategie, waarin het stimuleren van ontwikkelingen de belangrijkste doelstelling was. Dit om het tot dan toe saaie kantorengedebied om te vormen tot een woongebied. Basis voor het stimuleren van deze ontwikkeling is een stedenbouwkundig plan van **kcip**, dat niet is gericht op een eindplan, maar op het mogelijk maken van hoogbouw op diverse locaties. Dit plan is vervolgens vertaald in een bestemmingsplan.

Op dit moment is in Rotterdam het **uspr** de leidraad. Naast de grootstedelijke opgave zoals het Centraal Station en het project Stadshavens waarin marktpartijen een belangrijke rol zullen spelen, loopt er op initiatief van wethouder Pastors voor kleinere projecten een *pilot* om initiatieven van marktpartijen te stimuleren. Uitgangspunt is slechts een beperkt aantal randvoorwaarden, waardoor aan marktpartijen relatief veel vrijheid wordt gegeven voor de uitwerking. Naast 'de Werven in IJsselmonde' is het huidige braakliggende terrein aan de westzijde van de Verlengde Willemsbrug één van de eerste locaties waar deze *pilot* in praktijk wordt gebracht.

Waar Amsterdam voor een uitdagende opgave op regionale schaal staat, liggen er voor Rotterdam, met beeldbepalende projecten als het Centraal Station en de Stadshavens, juist ook op stedelijke schaal belangrijke vragen met betrekking tot de ruimtelijke structuur. Het is maar de vraag of de combinatie van het **uspr** met het instrument van het Masterplan hiervoor voldoende houvast biedt.

Conclusie

De rondgang langs de drie steden maakt duidelijk dat in de afgelopen 25 jaar de ruimte is voor grootschalige projectontwikkeling is gegroeid, met de kwalitatieve woningbouwopgave als voornaamste programmatische opgave. De steden krijgen hierbij steeds vaker te maken met spontane initiatieven uit de markt. Een belangrijk deel van de realisatie is bij de markt terecht gekomen, waardoor de gemeentelijke diensten een andere rol moeten spelen. Het Ontwikkelingsbedrijf is door de sterke nadruk op de uitvoering een logische partner voor de markt, en speelt dan ook in de planvorming steeds vaker al vroegtijdig een bepalende rol. De rol van de dienst stedenbouw is minder eenduidig. Het op de voorgrond treden van het Ontwikkelingsbedrijf, de invloed van externe ontwerpers en de verschillende posities van de dienst in de drie steden maken duidelijk dat deze dienst onderdeel is geworden van een dynamisch veld waarin ze haar publieke taak moet uitvoeren.

Planvorming vindt steeds vaker plaats in interactie tussen verschillende partijen, waar de overheid er één van is. Dit feit heeft invloed op de producten van de diensten. Waar in Amsterdam wordt gezocht naar een nieuw instrumentarium op projectniveau, heeft Den Haag na het Structuurplan van Dudok uit 1948 weer een visie op regioniveau. Deze visie speelt in op de actualiteit van 'alliantieplanvorming', waarbij gemeenten samen met marktpartijen gebieden ontwikkelen.

Deze ondernemende houding is in Rotterdam terug te vinden in het globale Masterplan als plandocument. Twee andere Rotterdamse planvormen die inspelen op de actuele condities zijn het conditie scheppende plan (Wijnhaven) en het ontwikkelingsgerichte 'plan', dat voor kleinere locaties slechts een beperkt aantal randvoorwaarden geeft (locatie Oude Haven).

Wat de verschillende werkwijzen in de drie steden ons leren is dat verschillende vormen van allianties verschillende plannen opleveren. Interessant is het plan voor de Müllerpier waar stedenbouw en architectuur gelijk opgaan. Dit plan laat zien, dat ook in tijden waarin marktpartijen niet meer weg te denken zijn, het sturen op een eindbeeld mogelijk is.

Hoewel de Resident in Den Haag ook kan worden gezien als 'eindbeeld' plan, laat het functioneren van de openbare ruimte in dit plan zien, dat vormgeving van de openbare ruimte op projectniveau niet voldoende is om de openbare ruimte ook daadwerkelijk als stedelijke ruimte te laten functioneren. Het hart van dit plan heeft door het ontbreken van een logische inbedding op de grotere schaal niet de verbindende functie, die het plan suggereert. Hiervoor is een eenduidige keuze op structuurniveau nodig, die als basis dient voor de uitwerking van het stadsbeeld op projectniveau. Waar dit in het geval van de Resident de schaal van de binnenstad betreft, gaat het Rotterdam met de ontwikkeling van het project Stadshavens om de inbedding op stadsniveau. Wellicht kan Rotterdam hier leren van de geschiedenis van het IJ-oeverproject in Amsterdam en van de cruciale rol die de infrastructuur hierin speelde. Maar met de structuurverandering door de aanleg van de Erasmusbrug in noord-zuid richting heeft het ook een voorbeeld dichterbij huis.

De verschillende getoonde plannen maken duidelijk dat er op dit moment in de steden vooral op de schaal van de regio en op die van het project wordt gewerkt. Maar juist op de schaal tussen project en regio ligt een belangrijke taak voor de stedenbouwkundige diensten, die niet als vanzelf wordt vervuld door het Ontwikkelingsbedrijf, externe adviseurs of marktpartijen. Het gaat om de

vormgeving van de openbare ruimte, maar ook om die van het stadsbeeld. Wellicht kunnen vroegtijdige samenwerking met het Ontwikkelingsbedrijf en maatwerk in de planvorming ook op dit schaalniveau ervoor zorgen dat de dienst in de 21ste eeuw zichtbaar vorm kan blijven geven aan de stedelijke ruimte.

Deze tekst is gebaseerd op gesprekken met:

in Amsterdam

- S. Gieling, projectleider Structuurplan 2003
- S. Verschuuren, teamleider stad en regio
- H. van Harten, directeur Amsterdamse federatie van woningbouwcorporaties
- E. Arnoldussen, directeur **oga**

in Den Haag

- R. Bergh, voormalig directeur **hob**
- M. Schmitt, huidig Stadsbouwmeester
- R. Voskuil, 30 jaar in ambtelijke dienst in diverse functies, waaronder hoofd stedenbouw
- A. Duivesteijn, voormalig wethouder **ro**
- P.G.A. Noordanus, voormalig wethouder **ro**
- K. Rijnboutt, voormalig Rijksbouwmeester / Stadsbouwmeester

in Rotterdam

- J.P. Andela, projectleider Lloydkwartier
- S. Fleischeuer, directeur strategie **obr**
- M. de Langen, directeur **ds+v**
- E. Poot, 30 jaar ambtelijke dienst als ontwerper en chef
- R. Gietema, **kcap**
- H. Kombrink, voormalig wethouder **ro**
- M. Pastors, wethouder Fysieke infrastructuur