

Relaties tussen plan en realiteit |

Kruispleingarage, Rotterdam Central District



MSc master thesis
Mohamed Boulghalegh
juni 2011

MSc Real Estate & Housing; Urban Area Development
Faculteit Bouwkunde; Technische Universiteit Delft

Afstudeerscriptie geschreven door M. Boulghalegh
Contact: boulghalegh@gmail.com

Copyright © 2011 | M. Boulghalegh

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de auteur.

All rights reserved. No part of the material may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system, without the prior permission of the author.

Naam **Mohamed Boulghalegh**
Student # 1559443
Telefoon + 31 6 34791510
E-mail boulghalegh@gmail.com
m.boulghalegh@student.tudelft.nl

Afstudeerdatum 23 juni 2011

Foto



Universiteit **TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT**
Julianalaan 134
2628 BL Delft
www.bk.tudelft.nl



Faculteit Bouwkunde
Master Real Estate & Housing
Afstudeerlab Urban Area Development

Afstudeermentoren
dr. ir. G. Wigmans
gwigmans@tudelft.nl
dr. ir. D. C. Kooijman
d.c.kooijman@tudelft.nl
Gecommitteerde
ir. S. Pietsch
s.pietsch@tudelft.nl

Afstudeerbedrijf **GEMEENTE ROTTERDAM**
Dienst Stedenbouw en Volkhuysvesting (dS+V)
Afdeling Stedenbouw
Galvanistraat 15
3029 AD Rotterdam
www.dsv.rotterdam.nl

Afstudeerbegeleider Arjen Knoester, Stedenbouwkundig Adviseur



VOORWOORD

Voor u ligt het onderzoeksrapport getiteld *Relaties tussen plan en realiteit: Kruispleingarage, Rotterdam Central District (RCD)*. Dit onderzoeksrapport is geschreven in het kader van het afstuderen bij de opleiding Real Estate & Housing, afstudeerrichting Urban Area Development, aan de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit te Delft.

In het onderzoek wordt literatuur verkend over de werking van gebiedsontwikkeling en de functie van ruimtelijk beleid. Empirisch onderzoek wordt verricht naar de rol van ruimtelijke beleidsplannen voor gemeentelijke instellingen bij binnenstedelijke gebiedontwikkeling. Mijn interesse voor dit onderwerp is, zoals de foto op de titelpagina doet vermoeden, ontstaan door de gebiedsontwikkeling rondom het stationsgebied van Rotterdam Centraal. Lange tijd was (en is) het stationsgebied van Rotterdam punt van maatschappelijk en politiek debat geweest. Deze gebiedsontwikkeling, met in het bijzonder de Kruispleingarage, staat centraal in het praktijkonderzoek.

De foto's op de voorpagina vormen samen één beeld van het stationsgebied, dat zodoende een weergave van de werkelijkheid is. Dit typeert tevens hoe het empirisch onderzoek is verricht naar de relatie tussen plan en realiteit. De Kruispleingarage is als onderdeel van de gebiedsontwikkeling RCD aan vele veranderingen onderhevig geweest. Een complex proces omdat verschillende stakeholders met uiteenlopende belangen betrokken zijn geweest. In dit proces tracht de overheid doelstellingen te verwezenlijken door beleid op te stellen. Het onderzoeken van dit verband is een zoektocht geweest in de praktijk. Door verschillende plaatjes aan elkaar te verbinden is het mogelijk geworden om een afgerond beeld van het proces te vormen.

In een **V**oorwoord behoort een woord van dank. Hier wil ik iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Graag wil ik mijn mentoren, Gerard Wigmans en Dion Kooijman bedanken voor de begeleiding vanuit de opleiding Real Estate & Housing. Die samen en individueel in de periode 2000-2007 verantwoordelijk zijn geweest voor meerdere onderzoeken rondom de gebiedsontwikkeling van Rotterdam Centraal. Tevens wil ik Arjen Knoester, van de gemeente Rotterdam, dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting en de hele afdeling Stedenbouw bedanken voor de gastvrijheid en begeleiding vanuit de praktijk. Ook wil ik de personen die ik heb geïnterviewd bedanken voor de tijd en gastvrijheid.

Delft, juni 2011
Mohamed Boulghalegh

SUMMARY

1.1 Introduction

The development process between spatial planning and spatial development is characterized by a high degree of complexity. A multitude of actors are involved in the process with different interests. In spatial planning documents objectives are defined by public institutions designed to influence spatial development. During the process actual events occur that could affect the formulated objectives. The main objective of this study is to investigate and visualize this process.

In theory is pronounced that there is a gap or mismatch between spatial plans and actual developments. This gap is seen as a constant given in the theory of planning. This phenomenon is reinforced by top-down spatial planning that formulate objectives which are prepared by municipal institutions. While practice shows that bottom-up spatial plans are influenced by private parties in day to day business. The need, as sought in this study, for empirical studies on policy and decision-making processes is known in the scientific domain. Many publications of scientists in the field of spatial policy and decision-making processes, general management concepts are defined which are not focused on a specific empirical field.

1.2 Problem analysis

The Kruisplein parking garage is part of the area development Rotterdam Central District and is discussed in different spatial policy plans. The realisation of this project is always been an important subject for the municipality of Rotterdam. The municipality has an important role in the development of the parking garage. The parking garage is developed, financed and operated by the municipality.



Figure 2: Impression Kruisplein parking garage (bron: R'dam Centraal, <http://www.flickr.com/photos/rdamcentraal/5591268183/>)

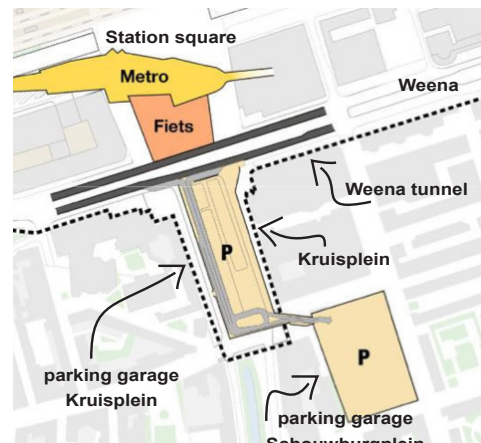


Figure 1: Underground structure station square (bron: Stedenbouwkundig Plan 2007) [adjusted MB]

1.3 Key concepts

The key concepts for this research are the spatial planning process and the (area) development process. The spatial planning process is the process in which spatial policy by government agencies are prepared to develop the city. An urban vision, a vision for the area, a structural vision or sectoral vision are such plans. The development process is in fact the practice of development with involvement of various public and private actors. In this research, actual occurrences with the associated (policy) documents are analysed in the urban area development.

Also, the spatial planning process can be divided in the continuing spatial planning process for the whole city or in the spatial planning process for a specific area. These plans often have ambitious visions and formulate objectives for the city as a whole or for a particular sector for development of the city. These visions form hypotheses for municipal agencies, during the day to day business these agencies are forced to adapt the vision to the changing context of actual projects. Spatial plans are also presented for concrete area developments. Such spatial plans are drawn to control spatial development

of a specific area.

In this research there is a difference made between planning documents and policy documents. Planning documents are plans that are drawn up by or on behalf of public institutions. These planning documents are primarily derived from the spatial planning process and are often characterized by formulation of objectives for the long term. Policy documents mainly are derived from the development process. These documents make statements about the decision-making process and often relate to short term objectives. These documents express the exchange of arguments between actors in the decision-making process.

1.4 Problem statement

This study focuses on the factors that determine the difficult relationship between the spatial planning process (plans) and the urban area development process (reality). The case study in this research is the urban area development of Rotterdam Central Station, with particularly the development of the public space of Kruisplein and the Kruisplein parking garage.

As mentioned, there is a gap or mismatch between plans and reality of spatial developments. Although there are some objectives in such plans that are eventually implemented. Teisman (1997) argues that “much of what is planned, is never made and much of what is made is never planned”. Government agencies can not steer from above, a significant part of urban area development processes today is influenced bottom-up. As a result, spatial plans that are drawn mainly top-down are in conflict with urban area development which knows a mainly bottom-up character.

The Minister of Housing (VROM) published in 2006 the “Nota Ruimte” which introduced a new period of policy making. The main objectives of this policy was to shorten procedures and make procedures more efficient and private market parties were free to develop and should not feel hindered by government agencies. Also government institutions should from now on take the lead in development. “Decentralise what could, and centralise what must” was the central message of this document. This quote also indicates how in this research documents are analyzed. Analysis will be made through highlighting quotes concerning a certain topic in for the process relevant documents. These quotes will be assessed concerning their effect on the context or other documents. These networks of quotes are called discourses and analysis of these networks is called discourse analysis.

Problem statement: How can discourse analysis provide insight into the complex relationship between spatial planning and the area development process, as seen from political, managerial, judicial and public support perspective?

1.5 Conceptual model

The concept behind this empirical research will be described using the conceptual model as shown in figure 3. The study looks at the relationship between the spatial planning process and the area development process. The planning process is dominated by governmental agencies who formulate objectives in spatial planning which provide guidance in reality. While on the other side in the land development process actual measures are made by actors within another arena of private parties that dominate the land development process.

The influence of spatial planning objectives turn out in the reality of area development. In order to investigate the influence of plans quotes from spatial plans are analyzed to show the relevance of the spatial plans. The influence of spatial plans can only through feedback be examined in reality.

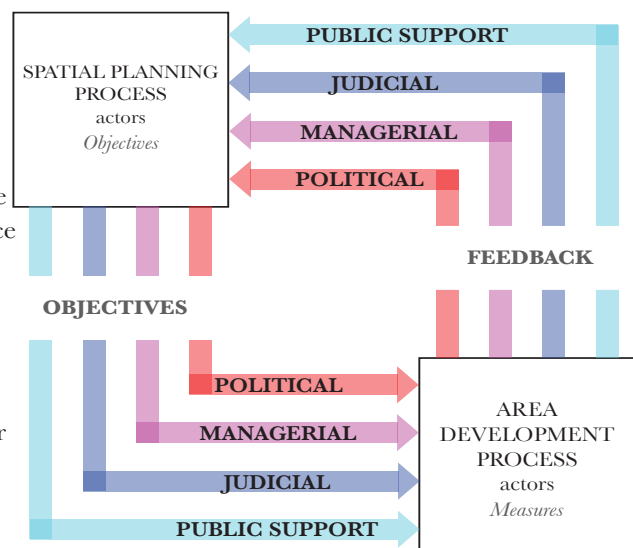


Figure 3: Conceptual model

Objectives as formulated in the spatial planning process are interpreted from the perspective of the development process, creating a story line between objectives of planning and actual occurrences in the area development process. These occurrences are ordered based on the following perspectives: political, managerial, judicial and public support perspectives.

1.6 Aim of the study

This research aims to increase knowledge about the role and function of the spatial planning process. In addition to create insight into the process between plan and reality, or between spatial planning and area development. At the same time, this research can contribute to a better understanding of the urban area development process, especially seen from the perspective of public parties, as the municipality.

An analysis of the development process Rotterdam Central District and especially the Kruisplein parking garage is central to this research. This case is chosen because the RCD area development has experienced a long and turbulent history. The arenas of actors involved changed as time progressed and various factors have ensured that the program had to be changed regularly. Rotterdam also has developed many spatial planning documents to influence area development in the central district. This makes the area development of the station area of Rotterdam of particular relevance for this study.

1.7 Research questions

Central question: What factors explain the difficult relationship between the spatial planning process and the urban area development process at the parking garage Kruisplein and the Rotterdam Central District, seen from: political, managerial, judicial and public support perspectives.

This central question for the study looks at the relationship between the spatial planning process (plan) and the urban area development process (reality). And searches for relevant factors that explain the difficult relationship between plans and reality seen from political, managerial, judicial and public support perspectives. The role of the municipality is central to this research. The relationship between plan and reality is analyzed according to discourse analysis.

Subquestions

Spatial planning process: What is the role of spatial planning documents for the development of the Rotterdam Central District and especially the Kruisplein parking garage?

Theory

- What changes in spatial planning are important?
- What types of legal and non legal exist and what subdivision can be made in types of policy?

Empirical

- Which spatial planning documents have played a significant role in the area development of RCD and what does this mean for the area development process?
- How are objectives for the Kruisplein parking garage formulated and what impact have these formulations in practice?

Area development process: What is the impact of decisions in the urban development process of RCD on spatial planning, particularly with the Kruisplein parking garage?

Theory

- What changes are nowadays important in the practice of area development?
- How can public institutions deal with complex processes of area development?

Empirical

- What direct and indirect actors are involved in area development and for which occurrences in practice are what actors responsible?
- What is the actual impact of these occurrences from the area development process in the spatial planning process?

1.8 Research method

To understand complex relationships between the spatial planning process and the decision-making process of area development it is important to perform empirical research. For this empirical research different methods of collecting data is used, so that a broad overview of the process can be obtained. To understand the complexity of the process it is necessary to consult various sources which are examined according to the so-called discourse analysis. Discourse analysis consists of several steps that also include other methods of research. In figure 3 the structure of the study is schematically presented. The study will start with a general desk research. Secondly helicopter interviews will be. In the third place, documents will be analysed. And based on previous steps interviews will be conducted, this provides information that in the end will be interpreted in various ways.

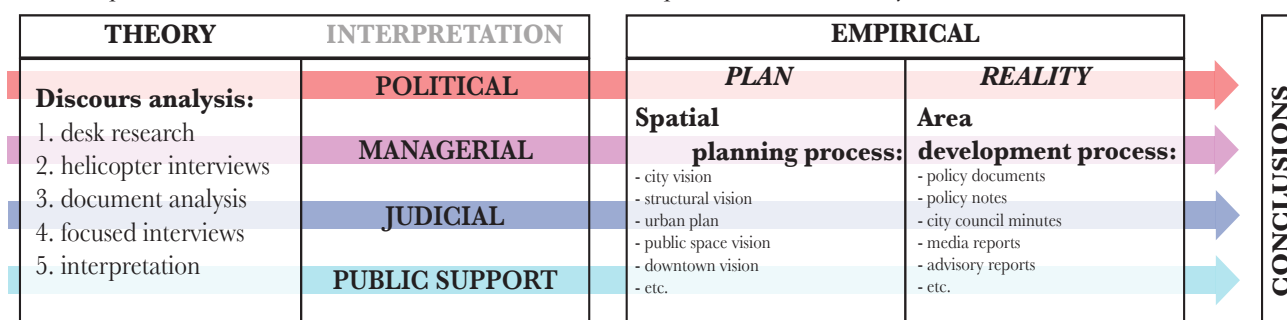


Figure 4: Onderzoeksopbouw

Managerial (bestuurlijk)	Political (Politiek)
Government in the Netherlands is not clear centrally organised. Various municipal departments are involved in urban area development. At national and provincial level, various governmental bodies are involved in the same area development. From this perspective a list of actual occurrences is analysed which are commissioned by the council of Rotterdam. Also policy written by the town council and presented by the Mayor and aldermen to the political arena is included. In fact, the daily management of the municipality concerning this urban area development will be part of research.	The political aspect of decision making has to do with political support and approval of municipal plans in different levels of government. Whether plans are support along relevant ministries, provinces or in the metropolitan region and most important at municipal level. From this perspective political decision-making meetings of the council is analysed. Also separate city council meetings which are organized for sectorial meetings are included in the research such as infrastructure or ecology.
Judicial (Juridisch)	Public support (Maatschappelijk)
From this perspective the legal validity of decisions are analysed. Legal processes prior to establishing plans are of importance. Often policy documents are agreements between different levels of government or between public and private parties. Also procedures concerning land use plans and the structural visions is relevant.	From this perspective achievement of public support for spatial plans by governmental agencies is analysed. Stakeholders can be involved in the implementation of spatial plans by the municipality or by themselves, which can be found in reports of debates or meeting. Also opposition from citizens or social parties can be part of this analysis of public support for area development.

2.1 Discourse analysis

Discourse analysis is a method that was created to be able to analyse and understand some of the complexity of the planning process. In science, the concept discourse and discourse analysis are explained and understood in different ways. Firstly discourse analysis examines the process whereby

certain actors influence other actors in the planning process. In addition, arguments are exchanged between players in order to convince each other of something. These arguments have mutual relationships with each other and can affect the discussion in various ways seen from chronological point of view. A subject of planning can be seen as discourse, influenced by certain arguments from the context that are relevant to the discourse. The arguments exchanged between actors can be brought together in a discourse.

Hajer (2006) has developed a method called “Argumentative discourse analysis” (ADA) (p.70) which will be used in this research. This a method of examining what has been said to whom and in what context. This involves analysing and interactive process between different actors which exchange arguments among themselves that can induce different effects.

- What: in documents and plans statements are made by actors. A list of different quotes related to the problem statement is made.
- Who: documents and plans are drawn by certain actors and may be targeted to different actors. Apart from the list of quotations from documents and plans, it is important to specify who made statements and to whom it is addressed.
- Context: it is also important to outline the context in which the statements are made. With what intention statements are made and what the result is, seen from contextual perspective.

Methodological steps to follow are based on the argumentative discourse analysis of Hajer (2006, p.70):

- 1. *Desk research*: general research on relevant documents. A list of documents and plans related tot the parking garage follows. Including what actors have been responsible for the data and the chronological order of date. After arrangement of documents according by topic, direct and indirect conceptual relations between documents and plans can be set.
- 2. *Helicopter interviews*: these are interviews with actors who are well informed about case and discussion. Atmosphere of the problem field can be discussed with those involved. After these interviews conceptual relations from step 1 can be complemented or improved. These have been interviews with G. Wigmans and D. Kooijman, graduation mentors from university. Also discussions occurred with R. Reede of the project management office and H. Hazenak of the planning department of the municipality of Rotterdam.
- 3. *Document analysis*: analysis of quotes and/or arguments in relevant documents. These quotes are coded according to the following four perspectives: political, managerial, judicial and public support. In this study these perspectives are called discourse-types. establishing relations between different arguments can arrange networks (discourses) of arguments, by Hajer these notable relations are called ‘story lines’. In this phase conceptual discourses and story lines are set up.
- 4. *Focused interviews with key players*: these interviews with key players can lead to information about causes of occurrences or arguments for story lines can be delivered. In focused interviews these actors can be confronted with discourses (perception of the truth) from the study. Towards this confrontation these key players can responde negative or affirmative or generate new insights for the study.
- 5. *Interpretation*: based on previous steps, an interpretation of reality can be achieved. This interpretation will complement discourses and story lines from phase 3.

2.2 Schematic visualisation of process

The schematic representation of the process will be explained, the original and complete scheme can be found in Appendix 1. The diagram (figure 5) is divided into two parts. In the upper part actual occurrences in the practice of the urban area development process can de found. In the lower part relevant plans from the spatial planning process are arranged. Along the X axis a time scale is used for arrangement. Actual occurrences and plans are ordered chronologically along the X axis, from year 1997 when the first events occurred until present (2011). Along the Y axis documents are arranged

according to their type in the following perspectives:
political, managerial, judicial and public support.

The content of the schedule consists of several levels (figure 6). At one side of the method of research all relevant documents and plans (qualitative data) is positioned and on the other side the desired configuration of plans and documents within a particular discourse. To make this possible quotes from plans and documents are gathered that explain relations with other documents and plans. Configuration of quotes from plans and documents certain relations can be described that explain story lines between plans and documents. A coherent set of such a network is called a discourse.

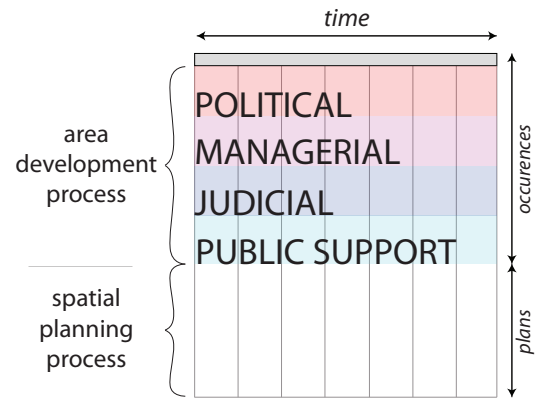


Figure 5: Structure schematic visualisation process

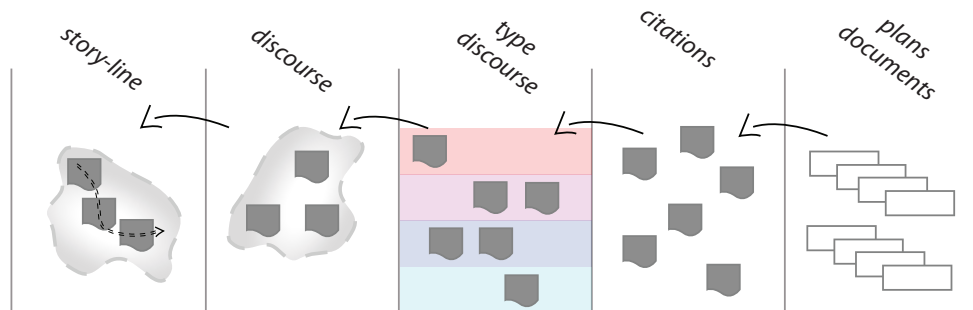


Figure 6: Sequence configuration from document to story-line

2.4 The planning process

The role of the municipality is changed recent years to an active role in area development. As in the development of Rotterdam Central Station the municipality cooperates with private parties. The change of the so-called “toelatingsplanologie” to “ontwikkelingsplanologie” is very important for area development in recent years. During toelatingsplanologie governmental agencies define developments in global terms and leaves developments up to private developers. At the time of ontwikkelingsplanologie governmental agencies had to participate actively with private parties when defining and realising developments.

The new spatial planning act (Wro) was intended to clarify relations between central, provincial and municipal levels of government. Government agencies were enforced to pre-formulate spatial planning goals, rather than testing plans afterwards what would lead to strengthen enforcement and accelerated decision making. In the old spatial planning act (WRO) framework-setting and plan-making procedures were mixed together and lead to bureaucracy. To control developments of the station quarter and to formulate objectives for that area different types of policy is introduced. In this study the following types of policy is used; national, provincial, municipal, sectorial, territorial and adjacent policy.

2.5 Area development process

Urban area development, such as Rotterdam Central Station, needs to operate in a changing and increasingly complex context. The focus is no longer on the location itself but is on the connections between different locations. In this changing context, the government is increasingly forced to convince private parties of the added value created by high spatial quality of development locations, so that private parties make financial resources available in cooperation with governmental agencies. Cities have to offer unique strategic options for businesses to establish themselves within the borders of the

municipality. The development of the parking garage Kruisplein near a HSL station in the centre of an international city is of great importance for attracting business investors. But local businesses and social organizations of locals should be respected in their local networks. Relevance of the developments of the central station of Rotterdam exceeds this area or the city, but that does not mean that interests of local civilians or social representatives is unimportant.

Stakeholders in urban area development are in nature public or private. Netherlands has no single organized public administration, which has the consequence that different government agencies are involved in the same development. It is possible that these governmental agencies have conflicting interests. In addition, parties involved in area development are private developers, housing corporations and investors. The influence of citizens and social organisations is increasingly important in area development. The municipality has a complex task to gather support for area developments along different parties.

Management of spatial developments is called in theory spatial process management. Complexity and flexibility of the area development process can be managed. Complexity in area development has to do with content, procedures and involved responsibilities which have to be controlled by the director of the urban area development. It is also important to focus increasingly on spatial quality next to process management.

3. Empirical research

In this part of the summary a short description follows about the main findings of the empirical research about the relation between plan and reality. All story lines will be described according to the representation of the process as is presented in Appendix 1. And a short summary follows about Appendix 2; a diagram is presented with a visualisation of all quotes used to describe the Kruisplein parking garage.

Story line 1: Masterplan and the relation between plan and budget (5.1 - 5.3 - 5.4)

The first story line describes the interpretation by the municipal board of Rotterdam of the Masterplan as presented by Alsop architects and urban planners. In cluster 5.1 ambitions are set up from the perspective of the municipality. In cluster 5.2 Alsop architects translated these ambitions into a spatial design which was not financially feasible. The local municipality posted several comments when interpreting the plan. Twice spatial translation could not count on enough support because the relation between plan and the available budget was not sufficient. This complex relation between budget and plan is also supported in interviews with key players. In the first phase of this area development process budget-making and plan-making was discussed among private and public parties. These actors were different and not the parties that were involved with responsibilities about investments. In the second phase the municipality of Rotterdam dominated during plan-making and budget-making, and private investors were not involved actively.

Story line 2: Consistency of policy (5.4 - 5.1)

In 1997 several planning ambitions for the area development of the station square. These ambitions were also central in the “voorontwerp bestemmingsplan” which was presented in 2005. After at least eight years, the principles and vision of the municipality of Rotterdam for Rotterdam Central Station area has hardly changed. Moreover, the municipality presented detailed impressions of the station area based on the principles of 1997. The Kruisplein parking garage is considered one of the main squares in the city and should act as a connection between station square and downtown. The realisation of a parking garage under the Kruisplein was an important principle in 1997 and is part of the urban plan in 2005. According to the interviewed persons this could be interpreted as a deliberate strategy, but they all think that there is another underlying reason for this connection. The political value of decisions, following a consistent strategy and the only viable option from planning perspective are reasons mentioned.

Story line 3: Political influence (6.1 - 6.3 - 6.2)

In 2004 the municipality agreed internally upon the realisation of the parking garage, this resulted in reservation of budget of the construction of the garage in “het Bouw- en investeringsprogramma”. This happened well in advance of the political decision about the realisation of the garage (voorbereidingsbesluit). It becomes clear from the empirical study that the political arena is influenced by the conscious decision to delay so that the probability of a positive decision on the realisation of the parking garage became greater. The municipality of Rotterdam had the expectation that negative developments about the Museumpark garage would frustrate a positive decision on the Kruisplein parking garage. Therefore the decision in the town council of Rotterdam is postponed to increase the probability of a positive result. Also based on document analysis it became clear that the document which suggested presentation of alternative locations for a parking garage were no real options. Also the key players stated in interviews that this document was to provide internal support for this parking garage. This story line makes clear that the political arena consciously is influenced by municipal institutions. The council has in this case no guiding role in the decision-making process.

Story line 4: Social influence (6.1 - 6.4)

Budget for the parking garage was reserved in 2004 and in 2008 a judicial procedure for the land use plan was started. The city council decided definitive in 2008 for the realisation of the parking garage. The Kruisplein parking garage was part of the transportation plan (Verkeersplan) for the inner city of Rotterdam. Around this plan a consultation was organized for civilians and social organisations. In this consultation several groups were asked to react on the objectives concerning infrastructure. This story line suggests that these civilians were not actively involved in planning because this consultation took place after a positive decision was made in the city council. According to some interviewees the municipality or Rotterdam had sufficient evidence that there was enough public support for the realisation of the parking garage.

Story line 5: urban development plan (2005 - WCD - 2007)

This story line indicates a major shift that took place in the planning process for the development of the station area. Based on the draft land use plan in 2005 an urban plan was developed. This detailed urban plan was dominated by municipal institutions. In 2007 an area vision, called “Weena: Glocal City District” was presented, in which private developers and local companies were allowed to give their opinion on developments in the area. In this vision parties were thinking about the area from scratch on. It is remarkable that this area vision is drawn up by private parties after the presentation of the urban plan in 2005 by public parties, who presented concrete solutions to the area. The importance of the following plans is supported by the interviewees:

Urban Plan 2005 (Stedenbouwkundig plan 2005)
The Urban Plan was the result of a phase in which governmental institutions dominated, especially from the municipality. Objectives were defined in detail only from the perspective of the municipality. This plan was rejected because it could not count on sympathy from private market parties. The municipality of Rotterdam had to do something about the situation and was aware that involvement of private parties was inevitable for the developments to continue.
Weena: Glocal City District
Given these developments in the process, municipal institutions had a deliberate strategy in mind to complete a plan document as a result of strategic discussion between public and especially private parties. This has resulted in this area vision compiled by an external bureau called Concire. This document contains mainly abstract ideas without concrete illustrations presented and without spatial solutions for the station area. The interviewees agree that this plan represented a new period in the process.

Urban Plan 2007 (Stedenbouwkundig plan 2007)
Based on the previous plan, abstract objectives are spatially visualised in this Urban Plan 2007, designed by the external bureau Maxwan urbanists. The interviewees agree that this plan should act as an extension of the previous plan.

Story line 6: The must-have garage argued (gebied - gemeente)

Document analysis show that during the process the parking garage was argued in policy documents and plans. In 1997 this parking garage was formulated as an ambition for this area. Because the parking garage was central to following policy documents this ambition can be seen as a must-have for the municipality at this location. This is underlined by the interviewed key players. On the choice of a parking garage at this location was little debate internally and externally. Argumentation in plans served as evidence to convince stakeholders, the municipality and the city council. Objectives on realisation of the Kruisplein parking garage started as an ambition for this area and was later on part of policy documents and plans. For example in the structural vision for the city (Stadsvisie 2030) the parking garage was part of a so-called Park and Walk strategy. In the Transportation plan (Verkeersplan) the Kruisplein parking garage and the Park and Walk strategy were presented in definitive form and adopted permanently.

Story line 7: Structural vision afterward (7.3 - 7.1)

This story line is discussing the role of the structural vision in this area development. The structural vision is introduced by the central government to improve judicial consistency between the land use plan and other plans in the spatial planning development process. In 2008 the new Spatial Act (Wro) was presented that mandated the use of the structural vision for municipalities in the Netherlands. Document analysis show that the Structural vision for the station quarter was presented in 2011 after the Urban Plan was adopted in 2008 and one of the land use plans (location Kruisplein) was established. In substance this Structural vision differs not much compared to previous plans, so the plan has little influence on the process. To improve the substantive role of this document it would be better that this plan must be drawn at an earlier stage. However, the judicial function of this plan to the area development process is underlined by interviewees.

Story line 8: Station area as a catalyst (gebied - aangrenzend)

The document analysis shows that the surrounding neighbourhoods around the station area shortly after the developments in the station area are planned. Visions for the Lijnbaan quarter, Oude Westen, Laurenskwartier, Provenierswijk and Coolingsingel are planned by the municipality of Rotterdam. The interviewees confirmed the remarkable relations between the station area and surrounding neighbourhoods. Developments in the station area are supposed to work as catalyst for surrounding areas and the strategy is deliberately used by the municipality or Rotterdam.

Story line 9: Quality of plans

The municipality of Rotterdam presented many spatial plans that influence developments in the station area. Previous story lines showed that policy is used as argumentation for development of the parking garage. The interviewees agree that the quality of plans affect actual developments. Quality of plans can contribute to achievement of objectives in reality. But without sufficient management and support objectives in plans with high quality can still not be effective in practice. Also, flexibility of plans is of importance, traditional plans are inflexible while strategies and concepts have a longer life in practice as interviewees state.

Story line 10: Role of the central government

Not only the role of the municipality has changed in recent years, also the role of the central government has changed in urban area development. In the developments of the station square the

role of the central government was large. The state invited herself in local developments by labeling certain developments as key projects (sleutelprojecten). The central government is no longer involved only in financial terms but is also intrinsically involved in developments. Interviewees agree that the role of the central government in plan formation and budget formation of local development as in this case study resulted in a more complicated process. This, according to some of the interviewees, even led to delays in the process. Also some of the interviewees state that the role of the central government in local developments is logical.

Story line 11: Internal balance of power

Municipal institutions dealing with urban development could be subdivided into developing and plan-making agencies. Developing institutions focus on budgetary, financial and economic aspects of development. Plan-making institutions focus on (environmental) technical aspects and quality of the urban space and built environment. The municipality of Rotterdam has two important institutions that have a major role in area developments: Housing and Urban planning institution (dS+V) and development agency of Rotterdam (Obr). Public Works (Gemeentewerken) is third, which is more oriented on maintenance management and implementation of developments. There is a certain internal tension between the two first mentioned municipal institutions. dS+V is more focused on the quality of developments and Obr has to ensure the feasibility of developments. Tension between these institutions is especially visible when plan-making and budget-making come together.

4. Conclusions based on citations

Empirical research has delivered story lines and conclusions that present remarkable relations among different occurrences or spatial plans. In this section specific quotes concerning the realisation of the Kruisplein parking garage will be presented in chronological order. Appendix 2 contains a full representation of relevant citations about the Kruisplein parking garage from 1997 to 2011. Date, the dominant actor and the citation is incorporated in the diagram. Based on this diagram different phases can be distinguished with respect to decision-making about the parking garage through ranking citations from documents associated with this parking garage. The following phases can be distinguished (the numbers correspond to the diagram on page 124):

1. Pronunciation of ambitions

In March 1997 the city of Rotterdam used the intention of the central government to realise a HSL station in Rotterdam as motivation to improve the area around this station. In this first phase the municipality expressed ambitions concerning this location: *“this parking garage, that could be entered from the Weena tunnel, could act as a solution for need for parking in this area”*. The realisation of a parking garage in this part of the city was in this first phase of developments was a welcome idea.

2. Passed stage

In April 2001 the Masterplan for Rotterdam Central was presented to the outside world by Alsop architects. The plan was not much later finally voted out by politicians due to high investments costs. When plan and budget were laid side by side this gave much tension between actors involved. Alsop solved the parking problem in the project area as follows: *“Along the Delftsestraat at various places built underground parking (4000 parking plots)”*. In September 2001 the municipality presented their interpretation of this plan. According to the city council this plan *“should not be taken literally”* and should only be read as a Masterplan. However, a number of issues considered essential in assessing the plan. About parking, it is said: *“parking in three concentrated facilities record, which is above or below the public domain (within a range of 3700 and 6500 parking plots)”*. The selected range of between 3700 and 6500 does indicate that the municipality had no idea of what to expect of the developments in this area.

3. Administrative and financial initiative

After the Alsop Masterplan was rejected, the municipality of Rotterdam internally went to work again with the planning of the station area. Part of the budget for the construction of the Kruisplein parking garage was earmarked. This can be seen as actual initiative to build a garage below the Kruisplein. In November 2004 an investment plan for construction of parkings (Bouw- en investeringsplan voor “Stallen en Parkeren”) was presented which refers to the construction of the Kruisplein parking garage. *“The parking garage below the Kruisplein [...] These plans are financially part of this investment plan”*. Thus the initiative for construction of the parking garage is explicitly discussed in reality. This investment plan was presented again in 2005 which again speaks of this parking garage. September 2006 the Parking Fund (Parkeerfonds) for 2007 was presented for the city of Rotterdam. This investments talks not only about the *“funding of this Park and Walk parking garage Kruisplein (parking garages for visitors in the inner city)”* Alsop, argumentation for this plan is already put in motion with this citation: *“This parking garage can improve the viability and accessibility of the city”*. This stated that the ambitions are financially supported and the initiative for the construction of this parking garage was definitive taken.

4. Formal formulation objectives

September 2005, the draft land use plan for the station quarter was presented to the city council. This plan refers to *“... and eventual a new parking garage below the Kruisplein”*. Nevertheless, impressions of the parking garage and the location area is presented with the public space designed in detail. Also conditions relating to the construction of the parking garage is also stated: *“condition for this parking garage is that it should connect parking traffic underground with the parking garage which is planned below Kruisplein and should be connected below ground to other parking garages in the area”*. Without the knowledge that the parking garage will do it at all, the area is designed in detail and conditions are set to the garage.

This draft Land Use Plan of 2005 formed the basis and was realised parallel with the Urban Plan 2005. In this Urban Plan formal objectives were set out with regard to this parking garage: *“The public space of the Kruisplein should: be generous, green, attractive and bright; and should improve the connection between the station and the inner-city (and Westersingel) [...] and this can only be realised if the level of car traffic is settled underground. [...] In addition, the municipality has the ambition to build a new parking garage below the Kruisplein”*. Also in this Plan the municipality presented impressions of the garage and presented drawings with underground regulation of the parking traffic from the Weena Tunnel into the Kruisplein parking garage and the connection to the parking garage below the Schouwburgplein. This concrete objectives and solutions for these purposes were suggested without any decision for the parking garage is not taken yet.

5. Plans and policy as arguments

The municipality of Rotterdam argues the choice for the construction of this parking garage in various planning documents and policy documents. The area vision “Weena: Glocal City District” of November 2007 is the result of collaboration between private and public parties. This document let mainly private parties give their opinion on developments in this area. About the Kruisplein parking garage was causally spoken with the following statements: *“In future the car remains dominant”* and *“indications of connections with the city”*. These citations welcome investments in improvements for car traffic in this part of the city. The parking garage is also literally named, *“.. or a parking garage below the Kruisplein is fantastic”*. Discussions between private parties and governmental institutions lead by Concre lead eventually to the following stated goals: *“Car parking and accessibility by car are tough conditions for a European business centre”*. Thus can be concluded that private parties are not unsympathetic towards a parking garage in the station area.

Not much later, on November 29, 2007, the City Vision 2030 for Rotterdam was presented. This plan addressed developments in the station quarter as VIP project, so that extra attention is drawn to the project. This offers a moment to argue the Kruisplein garage again, *“The new parking garage below the Kruisplein, with a connection to the Schouwburgplein garage, improves the parking conditions in this*

area”. Also the Park and Walk parking strategy is discussed for the first time in policy.

On March 25, 2008 the Mayor and alderman presented “Collegevisie duurzame mobiliteit” to the city council about sustainable mobility in the city of Rotterdam. This document is set up in response to political questions about how the city of Rotterdam intends to implement sustainable mobility in existing or upcoming policies. The municipal board uses this document as an opportunity to argue the Kruisplein parking garage again with the following statement: “... *the Kruisplein garage, along with the refurbishment of the new Central Station, this parking garage contributes to getting the Weena cleaner, which is now one of the dirtiest streets in the Netherlands. This will result in an improvement of the public space in the city by interventions in the traffic circulation*”.

Even if all these steps or argumentation seem still not enough the municipality is forced to present in May 2008 a proposal of variant locations next to the Kruisplein. This document is supposed to present variants on the choice for the Kruisplein as location for the construction of a parking garage in this area. The choice for variant locations was no real option because these variants were presented as additional options next to the Kruisplein parking garage. Eventually, the document concludes with: “*the construction of a parking garage below the Kruisplein has many urban advantages and is important for the development of the inner city as a whole*”. With this document all available planning methods were used to create support for the realisation of the Kruisplein parking garage. Support for developments was established in the political arena and from society.

6. Determination

In the Urban Plan of 2007 for Rotterdam Central District, the parking garage is presented and explained as follows: “*Possibilities of a Park and Walk parking garage in Rotterdam Central District is closely related to the accessibility of this area and the possible positive effects on air quality*”. Objectives concerning construction of this parking garage is determined again. And on July 17, 2008 is finally after long political discussion the decision taken to exempt budget for construction, financing and operation of the Kruisplein parking garage. With this decision building can be started and can be concluded that the necessary arguments have worked.

7. Definitive strategy for the context of the city

After the definitive decision objectives regarding the Kruisplein parking garage were translated to a broader context of the city. In April 2008 the “Vision public space for inner city” and in October 2008 the “Inner City Plan 2008-2020” was presented. In these plans the Park and Walk strategy was developed furthermore. According to the Vision for the public space “*The Kruisplein garage [...] can contribute to better accessibility of the city and improve quality of traffic flow in the inner-city. Resolving conflicts between waiting cars (to parking plots) and large pedestrian flows*”. Also the Inner City Plan mentions “the Park & Walk concept: public parking in downtown (including the Kruisplein parking garage and the Schouwburgplein parking garage). Also drawing of the inner city with the Kruisplein parking garage were presented. These planning documents had no direct effect on the construction of the Kruisplein parking garage but the internal decision-making process was in progress. Obviously this planning documents influenced the context of the parking garage and the parking strategy of the whole city.

In July 2009, the Transportation Plan for the inner-city is presented, as the name suggests, this plan describes policy regarding mobility issues in the city. Parking is an important part of this plan. The Park and Walk strategy is presented as a coherent whole for the city of Rotterdam. The Kruisplein parking garage will become part of the “*[...] P + W garages at the edge of the inner-city that are essential in shaping the parking strategy for the city. [...] In this way, ambitions regarding a vital, attractive and accessible city becomes realised*”.

Based on this Transportation Plan the parking strategy is explained again separately by Mayor and Alderman. The municipality of Rotterdam wants to continue the Park and Walk strategy where the Kruisplein parking garage is part of it, because it is crucial for the inner-city of Rotterdam. “*Towards construction of the Kruisplein garage a clear medium of exchange is provided: an attractive public space*”. This

makes this parking strategy for the inner city adequately explained and it cleared the way for possible future parking garages in the city of Rotterdam.

8. Judicial conclusive

In this last phase on planning that influence the realisation of the parking garage the Structural Vision is central which is presented March 2011. This Structural Vision has little influence on the construction of the parking garage. Subject-matter in the Structural Vision is in comparison to the Urban Plan of 2007 minimal. However the plan is regarded to the station area needed for judicial consistency of relevant planning objectives. *“One of the key elements of the parking strategy in the new Inner City Plan is the Park & Walk concept. The Kruisplein parking garage and the Schouwburgplein parking garage are examples”*. That makes the planning process also judicial conclusive.

5. Conclusions

The empirical research shows that planning objectives in practice often are not realised in reality. On the one hand that has to do with the fact that the development process actually turns out to be nonlinear. On the other hand, targets are often not based on rational assumptions due to the nonlinear nature of procedures regarding the development and because many actors with diverse interests are involved. So there is a mismatch in the relationship between plans and reality.

Factors that explain the gap between planning and reality will be illustrated. The nonlinear and non-rational character of the development process that underlies the above-mentioned gap will be explained. Once these two issues are clarified, causative effects for this gap is explained. These issues are dealing with the relationship between planning and budget formation and the internal relationships between different local institutions involved in land development. These findings have an impact on the role of plans in the future, which is discussed in the last section of these conclusions

5.1 Causes of the gap between planning and reality

Empirical research shows that there is often no linear relationship between plan and reality. Some objectives in practice prove to be realized, while others are lost along the way. “Unfortunately, there is a problematic relationship between strategic planning and the reality of land use which it seeks to change, this ‘gap’ is at least a constant given in the literature on planning theory” (Salet and Faludi, 2000). The continuation of objectives on the garage Kruisplein appears theoretically consistent across different plans. However, in practice appears that the starting point for the objectives on the Kruisplein garage is not in planning documents. In fact, objectives arise outside the spatial planning process and such plans are used as argumentation to achieve objectives in practice. So there is no linear relationship between plan and reality.

The idea that government institutions prepare plans from a particular belief and in fact, prescribe guidelines under which private parties should realize developments show to be literally overtaken by practice. From empirical research the spatial planning process seems to be a result of an interplay between spatial planning process and land development process. The spatial planning is dominated by government institutions and the (area) development process is dominated by private developers. Spatial plans are prepared top-down by municipal institutions and objectives are formulated from this perspective. While it shows that in practice bottom-up spatial plans are influenced by private parties.

A) Linear and non-linear process

The decision-making process of urban area development is a complex process involving many actors with a variety of interests. The previous section discussed the relationship between the spatial planning

process with a top-down nature and the development process with a bottom-up character, this relationship seems in practice a clash and interaction. This interaction is partly caused by the nonlinear relation between spatial planning and development. And also the development and spatial planning are often not parallel to each other.

It is important to know what a linear development process should be. Only in an ideal situation, the chain of the development process is linear. This chain runs roughly from initiation, the formulation of ambitions, exploring opportunities through design, making a plan, design and implementation of projects within this plan and the management phase (Atelier Overijssel, 2010) (figure 7). In practice planning seems to be a more cyclic iterative process, whereby the same stage is completed several times (Spit & Zoete, 2002).

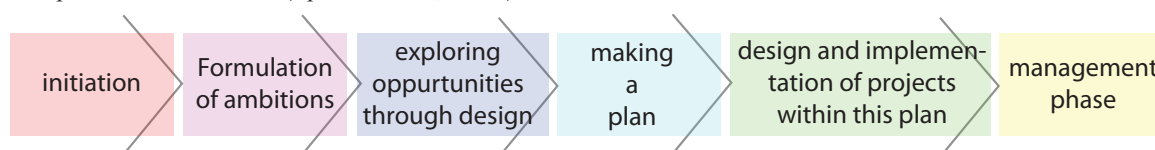


Figure 7: Chain of development process

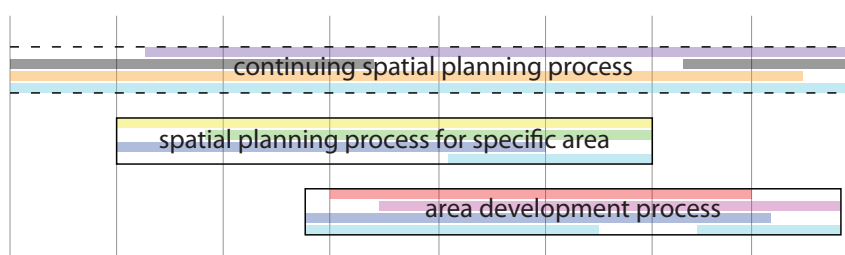


Figure 8: Non-linear spatial planning process

B) Rational and non-rational process

In this study, a distinction is made between continuing spatial planning and spatial planning process for a specific area (figure 8). The empirical research shows that the spatial planning process, in theory, is and is not based on rational assumptions. The planning process in reality, is however rarely based on rational assumptions. Objectives are adjusted gradually in emergent ways. In this study a distinction is made between planning in theory and planning in reality. We speak of planning in theory, if objectives theoretically always occurs in different plans. These objectives seem to be related horizontally to each other. We speak of planning in reality when objectives from plans become or become not realised in practice. These objectives have thus a vertical character. The gap is less significant in objectives from plans that are horizontally related to each other, compared to targets in plans that are vertically connected to reality (figure 9). In reality, the gap is greater. The vertical coherence of objectives between plan and reality is not based on rational principles. So there is always a clash between plan and reality. The empirical research shows different decisions showing that the planning process in reality is not based on rational principles.

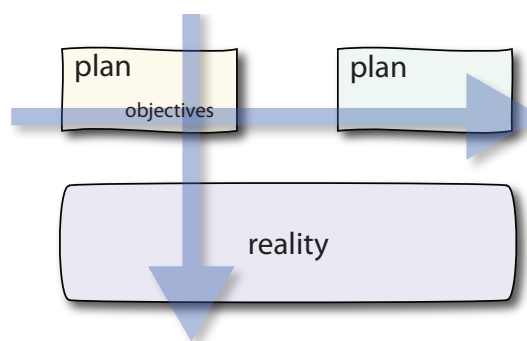


Figure 9: Vertical and horizontal relation between plan and reality

5.2 Implications for the relationship between planning and reality

Several reasons make the relationship between planning and reality complex. This is caused by the planning process that is not linear, and because certain decisions in the urban area development process is not based on rational principles. Also the fact that there is a difference between the planning arena and practice arena complicates this difficult relation. In the planning arena, policy is developed along and various levels of government are involved in developing plans for (a part of) the city. The actors involved in the planning arena, have the perception that objectives reflect the needs of private parties. But once plans end up with the actual implementers of the practice arena, the policy is interpreted, and daily practice becomes priority. Decisions are made based on the daily practice of actors in the practice arena, the perception that these decisions fit into the policy, while in reality there is a gap. Empirical research makes clear that decisions regarding the area development process is slightly driven by spatial planning. The course of the development process is mainly guided by decisions of actors in the daily practice of development. The spatial planning process is used by stakeholders in order to argue decisions in the land development process.

The relationship between plan and reality is complicated because:

A) Area planning and budget formation

City Visions, structural visions, area visions and such plans have a visionary character. The municipality can design ambitions based on a certain belief, this is called the continuing spatial planning process. Also spatial plans are developed by municipal institutions that deal with a specific development area. Private parties are increasingly involved in such planning and this results in (conscious and unconscious) negotiation moments in the spatial planning process. Government agencies are struggling with the relationship between the formulation of goals for an area and the concrete realization of ambitions and participation with private parties to the developments. This struggle is evident when planning processes are broken, caught or stopped by budget-making processes

B) Internal relationships

The change into “ontwikkelingsplanologie” means that public agencies are increasingly directly involved in area development. Government agencies have (or are forced to) operate with different basic principles. Large municipalities in the Netherlands often have a separate municipal agency for spatial development (similar to the OBR) and an institution for monitoring environmental quality (similar to dS+V) in the city. OBR plays a larger role in the practice arena and dS + V is more involved in the planning arena and has more to do with the development of plans. Resulting that two municipal institutions speak different (and sometimes conflicting) about objectives. “The struggle between the layers of tubes in the government building, remains an unsolved problem” (Teisman, 2001, p. 31).

5.3 Concept Plan

Given the changes in practice of planning the role of government agencies should react on the changing context. The government cannot underestimate or deny the role of the free market in planning nowadays. The role of government changed in area development, internal relationships in area development changed, the role of citizens, market and social organizations changed in area development and the role of the plan should change to remain effective in area development.

Lijst van afkortingen

WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	(nieuwe) Wet Ruimtelijke Ordening
Pkb	Planologische kernbeslissing
VRM	Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
V&W	Ministerie Verkeer en Waterstaat
Bro	Besluit op de ruimtelijke ordening 1985
SG	Tweede Kamer der Staten-Generaal
De Staten	de Provinciale Staten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
m.e.r. of MER	Milieu Effect Rapportage
PPS	Publiek Private Samenwerking
RCD	Rotterdam Central District
LR	Leefbaar Rotterdam
HSL	Hogesnelheidslijn
Obr	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
dS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting

INHOUDSOPGAVE

I.	ONDERZOEKSKADER	4
1.	TUSSEN HET PLANNINGSPROCES EN HET ONTWIKKELINGSPROCES	5
1.1	Inleiding	5
1.2	De aanleiding: tussen theorie en praktijk	6
1.3	Het probleem: relatie tussen plan en realiteit	7
1.3.1	Rotterdam Central District en de Kruispleingarage: een introductie	7
1.3.2	Belangrijke begrippen	8
1.3.3	Probleemstelling	9
1.3.4	Relevantie	9
1.3.5	Conceptueel model	10
1.3.6	Doelstelling en doelgroep	11
1.4	Vraag- en doelstelling	11
1.4.1	Vraagstelling	11
1.4.2	Afbakening van het onderzoek	12
1.5	Kwalitatief onderzoek	13
1.5.1	Empirisch onderzoek	13
1.5.2	Theoretische uitgangspunten	14
1.5.3	Interpretatie op basis van theorie	16
1.6	Casestudie: Rotterdam Central District	19
1.7	Opzet van het rapport	24
II.	ONDERZOEKSMETHODE	25
2.	DISCOURSANALYSE	26
2.1	Inleiding	26
2.2	Discoursanalyse	26
2.2.1	Definitie discours	26
2.2.2	Definitie discoursanalyse	27
2.2.3	Methodische aanknopingspunten discoursanalyse	28
2.2.4	Hyperlink technologie	29
2.3	Methodische uitgangspunten	30
2.3.1	Argumentatieve discours analyse	30
2.3.2	Opbouw schematische weergave	31
2.4	Interview protocol	33
2.4.1	Interviews	33
2.4.2	Opbouw interview	34
III.	THEORETISCH EN PRAKTISCH KADER	35
3.	HET PLANNINGSPROCES	36
3.1	De overheid als partner	36
3.1.1	Overheidssystemen	36
3.1.2	Beleidsnetwerk	37
3.1.3	De veranderende rol van de gemeente	37
3.2	Ruimtelijke ordening	38
3.2.1	Voorgeschiedenis van ruimtelijke ordening	38
3.2.2	Ontwikkelingsplanologie	39
3.2.3	De ‘nieuwe’ Wet Ruimtelijke Ordening (Wro)	39
3.2.4	Juridisch karakter van plannen	40
3.3	Wettelijke ruimtelijke beleidsplannen	40
3.3.1	Structuurvisie	40
3.3.2	Bestemmingsplan en inpassingsplan	41
3.3.3	Projectbesluit	41
3.3.4	Beheersverordening	41
3.3.5	Provinciale Verordening en Algemene Maatregel van Bestuur	42
3.3.6	PlanMER	42
3.4.	Ruimtelijk beleid per bestuurslaag	42
3.4.1	Rijksbeleid	42
3.4.2	Provinciaal beleid	43
3.4.3	Gemeentelijk beleid	43
3.4.4	Sectoraal beleid	44
3.4.5	Gebiedsbeleid	44

3.4.6 Aangrenzend beleid	45
4. HET ONTWIKKELINGSPROCES	47
4.1 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	47
4.1.1 De veranderende stad; network society	47
4.1.2 Definitie (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling	47
4.1.3 Actoren binnen gebiedsontwikkeling	48
4.2 Raakvlakken tussen theorie en praktijk	50
4.2.1 Ruimtelijk procesmanagement	50
4.2.2 Complexiteit van het proces	50
4.2.3 Flexibiliteit van het proces	50
4.3 Ruimtelijke kwaliteit bewaken in gebiedsontwikkeling	51
4.3.1 Definitie ruimtelijke kwaliteit	51
4.3.2 Bereiken van ruimtelijke kwaliteit	51
IV. EMPIRISCH ONDERZOEK OP BASIS VAN THEORIE	53
5. DISCOURS 1997 - 2005: HET AFGEWEEZEN PLAN VAN ALSOP	55
5.1 Ontwerpuitsgangspunten voor het Stationsgebied	55
5.1.1 Ontwerpuitsgangspunten	55
5.1.2 Verkenning van het programma	56
5.2 De gemeente, het Rijk en private partijen	57
5.2.1 Vaststelling gemeenteraad	57
5.2.2 Intentieovereenkomst	57
5.2.3 Voorkeursrecht	57
5.2.4 Private partners	57
5.2.5 Sleutelproject	58
5.3 Het Masterplan Rotterdam Centraal van Alsop	59
5.3.1 Het Masterplan van Alsop & Störmer	59
5.3.2 Interpretatie van het Masterplan van Alsop	60
5.3.3 Het Masterplan niet haalbaar	61
5.3.4 Vernieuwde procesafspraken	61
5.4 Het Stationsgebied: Terug bij af!?	62
5.4.1 Nota Bouwstenen	62
5.4.2 Overeenstemming Nota Bouwstenen	62
5.4.3 Programma van eisen 'Rotterdam Centraal'	62
5.4.4 Voorontwerp bestemmingsplan Stationskwartier	62
- Stedenbouwkundig plan 2005	63
5.5 Discours 1997 - 2005: Story-lines 1 en 2	66
5.5.1 Story-line 1: Masterplan en de relatie tussen plan en budget	66
5.5.2 Story-line 2: Consistentie van het beleid	70
6. DISCOURS 2004 - 2009: EEN POLITIEK EN MAATSCHAPPELIJK SPEL?	73
6.1 Gemeentelijke regie voor politiek en maatschappelijk draagvlak	73
6.1.1 Budgetvorming	73
- Stadsvisie Rotterdam 2030	74
6.1.2 Politieke planvorming	76
- Weena Glocal city district	76
- Stedenbouwkundig plan 2007	79
6.2 Politieke besluitvorming en gebiedsontwikkeling	82
6.2.1 Politieke vragen	82
6.2.2 Vrijstellingsprocedure	82
6.2.3 Politieke vragen	83
6.2.4 Varianten op het Kruisplein?	84
6.2.5 Politieke besluitvorming in de gemeenteraad	85
6.2.6 Finale politieke besluitvorming in de gemeenteraad	85
6.3 Van planvorming naar besluitvorming naar planvorming	87
6.3.1 Collegevisie duurzame mobiliteit	87
6.3.2 Economische toetsing verkeersplan	88
6.3.3 Parkeerstrategie binnenstad	88
6.4 Maatschappelijk draagvlak voor besluitvorming	88
- Visie openbare ruimte Binnenstad	89
- Binnenstadsplan	90
6.4.1 Stadsdebat Stedenbouwkundig plan	90
- Verkeersplan Binnenstad	91
6.4.2 Consultatierondes Verkeersplan	92

6.5 Discours 2004 - 2009: Story-lines 3, 4, 5 en 6	93
6.5.1 Story-line 3: Politieke arena bewust beïnvloed	93
6.5.2 Story-line 4: Maatschappelijk invloed op ontwikkelingen	96
6.5.3 Story-line 5: Complexiteit van planvorming	98
7. DISCOURS 2007 - 2011: JURIDISCH KADER	105
7.1 Bestemmingsplanprocedure	105
7.1.1 Eerste voorbereidingsbesluit	105
7.1.2 Tweede voorbereidingsbesluit	106
7.2 Provinciale en Nationale invloed op Gemeentelijke procedures	107
7.2.1 Provinciale invloed op de gemeente	107
7.2.2 De Crisis- en Herstelwet	108
7.3 De Structuurvisie achteraf?	108
7.3.1 De structuurvisie in Rotterdam	109
7.3.2 PlanMER	110
7.3.3 Politieke besluitvorming structuurvisie	110
7.3.4 Structuurvisie Rotterdam Central District	110
7.4 Discours 2007 - 2011: Story-lines 6, 7 en 8.	111
7.4.1 Story-line 6: Het gebruik van beleid als argumentatie	111
7.4.2 Story-line 7: De rol van de structuurvisie achteraf	114
7.4.3 Story-line 8: Het stationsgebied als katalysator	116
8. OVERALL STORY-LINES	118
8.1 Plannen, actoren en interne verhoudingen	118
8.1.1 Story-line 9: De kwaliteit van ruimtelijke plannen	118
8.1.2 Story-line 10: De rol van het Rijk bij lokale ontwikkelingen	119
8.1.3 Story-line 11: Interne krachtsverhoudingen bij de gemeente	120
8.2 Conclusies op basis van citaten bij planvorming	124
V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	129
9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	130
9.1 Conclusies	130
9.1.1 Oorzaken van de kloof tussen plan en realiteit	130
9.1.2 Gevolgen voor de relatie tussen plan en realiteit	135
9.1.3 Planconcept	137
9.2 Aanbevelingen	138
9.2.1 Voor de theorie	138
9.2.2 Voor de praktijk	138
9.2.3 Ruimte voor discussie	139
Literatuurlijst	140
Bijlage 1: Gebiedsontwikkelingsproces vs. ruimtelijke beleidsplannen	144
Bijlage 2: Citaten Kruispleingarage	146
Bijlage 3: Lijst uitgenodigden stadsdebat	148
Bijlage 4: Interviewvragen	150
Bijlage 5: Interviewverslagen	153

I. ONDERZOEKSKADER

Het eerste deel (I) begint met de aanduiding van het onderzoek. Een inleiding met betrekking tot het te onderzoeken probleem. Vraag- en doelstellingen voor het onderzoek worden toegelicht. Ook wordt de onderzoeksmethode ingeleid en volgt een inleiding naar de case.



Stationsgebouw; Het oude stationsgebouw dateert uit 1957. De werkzaamheden rond het nieuwe stationsgebouw zijn in volle gang en zullen naar verwachting in 2012 afgerond worden. Het nieuwe station moet functioneren als HSL-station en zal in 2025 naar schatting 75 miljoen reizigers per jaar vervoeren.

Figuur 1: Sloop stationsgebouw Rotterdam CS (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/leoroubos/2197440794/>)

1. TUSSEN HET PLANNINGSPROCES EN HET ONTWIKKELINGSPROCES

1.1 INLEIDING

“Traan laten”. Met deze woorden werden de laatste dagen van het oude stationsgebouw geteld. Nieuwe ontwikkelingen rondom het stationsgebouw en het stationsgebied hebben vaak in de publieke belangstelling gestaan. De rol van overheidsinstellingen hierin is van groot belang. In ruimtelijke beleidsplannen worden tegenwoordig in een vroeg stadium doelstellingen met betrekking tot gebiedsontwikkeling geformuleerd. De rol en functie van ruimtelijke beleidsplannen zijn de laatste jaren veranderd. Met ingang van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening zijn gemeenten verplicht om visievormende plannen, zoals de structuurvisie op te stellen. De rol van dit plan door de nieuwe wet veranderd van een concreter structuurplan naar een meer ‘vrije rol’ van structuurvisies. Ook de relatie met het bestemmingsplan is veranderd, die meer een juridisch kader vormt voor ontwikkelingen. De algemene vraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is hoe het ruimtelijk planningsproces invloed uitoefent op ruimtelijke ontwikkelingen en andersom.

Plannen zoals structuurvisies worden door vooral de overheid top-down vastgesteld, vooral omdat de inbreng van private partijen vaak in dergelijke plannen minimaal is. In ieder volgend stadium vorderen de plannen zich verder en worden doelstellingen concreter. Om dit proces te bevorderen is een ander plan in het leven geroepen, namelijk het masterplan. Dit plan kent een meer bottom-up karakter en is wettelijk niet verplicht. Het proces rondom het opstellen van een masterplan wordt gekenmerkt door de grote mate van inbreng van private partijen vergeleken met inbreng van de overheid. Bij wet is een structuurvisie wel verplicht gesteld, maar niet expliciet is omschreven waaraan het moet voldoen. Dit kan tot gevolg hebben dat iedere gemeente hier anders mee omgaat en verwarring ontstaat. Vragen en onduidelijkheden met betrekking tot het ruimtelijk planningsproces zullen des te meer belangrijker worden in de toekomst.

Het ontwikkelingsproces tussen het ruimtelijk planningsproces en ruimtelijke ontwikkelingen wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. Een veelheid aan actoren is betrokken bij het proces met verschillende belangen. Ook doen zich ontwikkelingen voor die effect kunnen hebben op het verloop van het ontwikkelingsproces. Hoe belangrijk is de rol van gemeentelijke instellingen in dit proces. En hoe belangrijk is de rol van ruimtelijke programmering, zoals de rol van een structuurvisie, tijdens dit ontwikkelingsproces. Aan welke eisen moeten doelstellingen geformuleerd in een dergelijk plan voldoen. En hoe kan de gemeente het proces sturen om haar doelstellingen te kunnen realiseren.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de relaties tussen het ruimtelijk planningsproces (plan) en ruimtelijke ontwikkelingen (werkelijkheid). Het ruimtelijk planningsproces is het proces waarbij plannen door de overheid worden opgesteld om ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen besturen. De uitvoering van deze ruimtelijke ontwikkelingen vindt plaats in de realiteit. De relatie tussen plannen met doelstellingen en de implementatie van deze doelen in de realiteit staat centraal in het onderzoek. Daarnaast is het belangrijk om de rol en functie van ruimtelijke beleidsplannen te verduidelijken. Ook de rol van gemeentelijke instellingen bij ruimtelijke planning is van belang in dit onderzoek.

Dit hoofdstuk vormt een introductie tot het onderzoek. In de eerste helft van dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie gegeven over het onderzoeksonderwerp. Het te onderzoeken probleem wordt middels een probleemstelling vastgesteld. In de tweede helft van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraagstelling met bijbehorende deelvragen die centraal staan in dit onderzoek. Ook worden doelstellingen met betrekking tot dit onderzoek vermeld.

1.2 DE AANLEIDING: TUSSEN THEORIE EN PRAKTIJK

De structuurvisie en het masterplan zijn enkele voorbeelden van plannen die verschillende invulling in de werkelijke ontwikkelingen kunnen oproepen. Dit proces tussen planvorming en werkelijkheid staat centraal in dit onderzoek. Wat is de relatie tussen ruimtelijke programmering en gebiedsontwikkeling? Welke feitelijke gebeurtenissen treden op voor of na inwerkingtreding van ruimtelijke plannen die van invloed zijn op de uitvoering van deze plannen in werkelijkheid?

Praktische aanleiding

In de wro wordt wettelijk omschreven dat de structuurvisie in hoofdlijnen uitspraken doet over ruimtelijke ontwikkelingen die vastgesteld worden in het bestemmingsplan. Om dit proces te kunnen faciliteren wordt in de praktijk gebruik gemaakt van het masterplan. Er is echter een verschil tussen de wettelijke en werkelijke relaties tussen ruimtelijke beleidsplannen. De relatie tussen een structuurvisie en de bestemmingsplannen varieert. In feite zou een structuurvisie hiërarchisch leidend moeten zijn ten opzichte van bestemmingsplannen, in de praktijk is dit niet altijd het geval.

Een structuurvisie wordt opgesteld door de gemeente om een ontwikkelingsperspectief uit te spreken met een ruimtelijke ambitie die intern en extern draagvlak moet creëren. Duidelijkheid moet scheppen bij betrokken en geïnteresseerde partijen en moet een financieel kader stellen met kansen voor ontwikkelingen. In het bestemmingsplan wordt aan ieder stukje grond in Nederland een bestemming gegeven. Dit plan is juridisch bindend voor overheden en burgers en dus kan dit plan gezien worden als laatste stap in het ontwikkelingsproces. Door middel van het ontwerpen van een masterplan kan een gemeenschappelijk referentiepunt tussen gemeentelijke instellingen, marktpartijen en andere betrokken partijen worden vastgesteld. Het is wat dat betreft een plan met een vertaling van uiteenlopende en tegenstrijdige eisen. Men kan spreken van een schijnbare overeenkomst tussen aanwezige belangen. Het hoofddoel van een masterplan is het faciliteren van het proces tussen een structuurvisie en een bestemmingsplan. Echter, in de praktijk is niet altijd sprake van een lineair proces tussen verschillende ruimtelijke beleidsplannen. Dit is een voorbeeld van een factor dat de relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces bemoeilijkt.

Ruimtelijke plannen worden hoofdzakelijk door de gemeente opgesteld en doen normaal gesproken ruimtelijke uitspraken op grote lijnen en voor een langere termijn. Ruimtelijke beleidsplannen bestaan in diverse soorten en maten en komen bij alle bestuurslagen voor. Ruimtelijke plannen kunnen worden opgesteld door Het Rijk, provincie's, stadsregio's, gemeenten en deelgemeenten of combinaties van bestuurslagen. Structuurvisies, stedenbouwkundige plannen, masterplannen, bestemmingsplannen en sectorale visies zijn enkele voorbeeld van ruimtelijke plannen. Verschillende gemeentelijke instellingen zijn in het leven geroepen om het ruimtelijk ontwikkelingsproces in goede banen te leiden. Dit proces wordt bemoeilijkt door meerdere betrokken actoren die direct of indirect invloed uitoefenen op het proces. Verder zijn er ook interne en externe factoren die tijdens het proces zich voordoen en het proces beïnvloeden. Het is van belang om dit proces te begrijpen. In de ogen van overheidsdiensten is de rol van ruimtelijke beleidsplannen bij het tot stand brengen van stedelijke gebiedsontwikkeling essentieel. Dus is de centrale vraag voor dit onderzoek hoeveel invloed het ruimtelijk planningsproces op het gebiedsontwikkelingsproces uitoefent en andersom. En welke factoren de moeilijke relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces verklaren.

Wetenschappelijke aanleiding

De eerste aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek ligt bij een ander afstudeeronderzoek, te weten: "De nut en noodzaak van structuurvisies" (Vonderhorst, 2009), waarin werd geconstateerd dat doelstellingen zoals omschreven in de onderzochte structuurvisie niet voldoende doorwerken in de realisering van stedelijke gebiedsontwikkeling.

Dit onderzoek stipte een kloof aan tussen doleestellingen uit structuurvisie en de realisatie hiervan.

Direct rees de vraag welke factoren de relatie tussen de structuurvisie en werkelijkheid moeilijk maken.

Zou het kunnen dat gemeenten door de lange doorlooptijd van ruimtelijke plannen en door externe ontwikkelingen weinig invloed kunnen uitoefenen op de doorwerking van ruimtelijke plannen in werkelijke ontwikkelingen.

Ook in het onderzoeksrapport “Plannen met visie” (VROM Raad, 2001) werd het belang van de verhouding tussen het bestemmingsplan en de structuurvisie aangedragen. Het bestemmingsplan kon in de ogen van de raad niet tegelijkertijd zowel “ontwikkelingsgericht zijn en ruimtelijke samenhang bewerkstelligen als rechtszekerheid bieden en een juridische waarborgfunctie vervullen” (VROM Raad, 2001, p.7). Het bestemmingsplan was decennia lang het centrale stuurmiddel in de ruimtelijke ordening. Het belang van het gebruik van de structuurvisie om ruimtelijke samenhang te bewerkstelligen werd geopperd door de Raad. De structuurvisie moest een ruimtelijk beleidsplan worden wat moest voldoen aan de volgende trefwoorden: “globaal, samenhangend en integraal” (VROM-raad, 2001, p.10). Het belang van de geconstateerde veranderende verhouding tussen de structuurvisie en het bestemmingplan was des te meer de aanleiding om aan dit onderzoek te beginnen. Maar waar moeten doelstellingen uit ruimtelijke beleidsplannen in de toekomst aan voldoen om globaal, samenhangend én integraal zijn. Zodoende is verder onderzoek naar de complexe relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het besluitvormingsproces bij gebiedsontwikkeling nuttig.

De wetenschappelijke aanleiding voor dit onderzoek is tevens door Verbart (2004) aangekaart. Volgens Verbart zijn veel publicaties van wetenschappers op het gebied van ruimtelijke beleid- en besluitvormingsprocessen te algemeen en zijn de omschreven managementconcepten niet toegespitst op een concreet empirisch veld. Of worden empirische studies door adviesbureaus gedaan die “echter weer zo specifiek zijn voor bepaalde typen processen” (Verbart, 2004, p. 105). De noodzaak, die in dit onderzoek wordt na gestreefd, voor empirische studies naar beleid- en besluitvormingsprocessen is ook in het wetenschappelijk domein bekend. Beredeneerd en beargumenteerd zullen ervaringen uit dit empirisch onderzoek leerzaam zijn voor de wetenschap en praktijk in de toekomst.

1.3 HET PROBLEEM: RELATIE TUSSEN PLAN EN REALITEIT

Iedere stad ontwikkelt beleid om doelstellingen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen voor de lange termijn te omschrijven. Om van doelstellingen uit plannen over te gaan naar het realiseren van die doelstellingen is begeleiding nodig, waarbij besluitvorming van groot belang is. Het besluitvormingsproces rondom dergelijke ontwikkelingen is complex.

1.3.1 Rotterdam Central District en de Kruispleingarage: een introductie

Doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de moeilijke relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het (gebieds)ontwikkelingsproces. Een analyse van het proces rondom de gebiedsontwikkeling Rotterdam Central District staat centraal in dit onderzoek, met in het bijzonder de Kruispleingarage. Er is gekozen voor de gebiedsontwikkeling RCD omdat het planningsproces en het ontwikkelingsproces een lange en turbulente geschiedenis kennen. De arena's van actoren is naar mate de tijd vorderde geregeld veranderd en diverse actoren en factoren hebben ervoor gezorgd dat het programma moest worden veranderd. Ook heeft de gemeente Rotterdam veel ruimtelijke beleidsplannen in het leven geroepen om de ontwikkelingen in het stationsgebied te kunnen besturen. Dit maakt de gebiedsontwikkeling van het stationsgebied bij uitstek relevant voor dit onderzoek.

De Kruispleingarage is een onderdeel van de gebiedsontwikkeling en wordt in verschillende ruimtelijke beleidsplannen besproken. Hierdoor worden doelstellingen met betrekking tot de realisatie van deze garage analyseerbaar. Het project is altijd een belangrijk uitgangspunt geweest voor de gemeente. De gemeente speelt tevens een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de parkeergarage. De parkeergarage wordt ontwikkeld, gefinancierd en geëxploiteerd door de gemeente. In een vroeg stadium werd al gesproken over de realisatie van een (ondergrondse) parkeergarage in het

stationsgebied. Voordat de parkeergarage in ruimtelijke beleidsplannen zoals de Stadsvisie of Structuurvisie werd genoemd werd de realisatie van een garage onder het Kruisplein als vereiste gezien. De gemeente had ambities om ondergrondse parkeergarages in de binnenstad te realiseren die ondergronds aan elkaar verbonden zouden worden om zodoende de binnenstad op maaiveld beter toegankelijk te maken voor fietsers en voetgangers. De rol van ruimtelijke beleidsplannen bij de realisatie van doelstellingen met betrekking tot de Kruispleingarage wordt zodoende interessant. Welke uitgangspunten lagen ten grondslag aan de ambitie om deze garage uit te voeren? Ook het feit dat de uitvoering van de Kruispleingarage in volle gang is maakt het uitvoeren van dit empirisch onderzoek op dit moment belangwekkend.

1.3.2 Belangrijke begrippen

Enkele belangrijke begrippen voor dit onderzoek worden in deze paragraaf toegelicht, om helderheid te scheppen bij wat wordt bedoeld bij het gebruik van bepaalde begrippen. Deze begrippen hebben tevens betrekking op de probleem-, doel- en vraagstellingen voor dit onderzoek.

De belangrijkste begrippen voor dit onderzoek zijn het ruimtelijk planningsproces en het (gebieds) ontwikkelingsproces. Met het ruimtelijk planningsproces wordt het proces bedoeld waarbij ruimtelijke beleidsplannen door overheidsinstellingen worden opgesteld om de ontwikkeling van de stad te besturen. Een stadsvisie, gebiedsvisie, structuurvisie of een sectorale visie zijn dergelijke plannen. Deze plannen hebben vaak geen publiekrechtelijke verplichtingen voor private partijen. Daarnaast bestaan er bestemmingsplannen en inpassingsplannen die wel een juridische functie hebben voor iedere rechtspersoon. Met het ontwikkelingsproces wordt in feite de praktijk van ontwikkelingen bedoeld waarbij verschillende publieke en private betrokken zijn. In dit onderzoek zijn feitelijke gebeurtenissen in de gebiedsontwikkeling met bijbehorende (beleids)documenten geanalyseerd.

Tevens is het ruimtelijk planningsproces onder te verdelen in het continuerend ruimtelijk planningsproces en het ruimtelijk planningsproces voor de ontwikkeling van een concreet gebied. Overheidsinstellingen, zoals de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) van de gemeente Rotterdam, werken constant aan ruimtelijke planning van de stad. Dit proces levert plannen op zoals stadsvisies, structuurvisies of sectorale visies. Dit zijn vaak plannen die ambities uitspreken vanuit een bepaalde overtuiging voor de stad als geheel of voor een bepaalde sector in de ontwikkeling van de stad. Voor de helderheid wordt dit proces het continuerend ruimtelijk planningsproces genoemd. Deze visies bevatten ambities die spreken over ontwikkelingen voor een lange termijn, bijvoorbeeld 10 tot 20 jaar. Deze visies doen hypothesen en in de praktijk proberen overheidsinstellingen deze plannen tot uitvoering te brengen door ambities aan te passen aan de veranderende context of te veranderen zodat deze beter corresponderen met concrete projecten.

Daarnaast zijn er ook ruimtelijke beleidsplannen die ambities uitspreken voor een concreet gebied, zoals een gebiedsontwikkeling. Deze plannen worden opgesteld om de ruimtelijke ontwikkelingen van een concreet gebied te besturen. Het gaat hier vaak om plannen waarbij de invloed van de markt groter is, waardoor het karakter van deze plannen in het algemeen anders is dan plannen uit het continuerend ruimtelijk planningsproces. Dit onderscheid tussen het continuerend ruimtelijk planningsproces en het ruimtelijk planningsproces voor een gebied is van groot belang voor dit onderzoek.

In het ruimtelijk planningsproces worden door overheidsinstellingen doelstellingen omschreven zoals men nastreeft. In de wetenschap wordt geschreven dat de relatie tussen doelstellingen in plannen niet overeenkomen met de werkelijkheid. Er bestaat een zogenaamd gat tussen doelstellingen in plannen en de uitvoering hiervan in werkelijkheid. Er bestaat dus geen lineaire relatie tussen plan en werkelijkheid omdat het besluitvormingsproces in werkelijkheid niet rationeel vergaat en de invloed van plannen niet optimaal is. Deze hypothetische uitgangspunten staan centraal in dit onderzoek en moeten blijken

uit empirische data. Deze data wordt verzameld door de analyse van documenten die relevant zijn voor de gebiedsontwikkeling. Er bestaat een verschil in dit onderzoek tussen plandocumenten en beleidsdocumenten. Als gesproken wordt over plandocument worden plannen bedoeld die worden opgesteld publieke partijen of in opdracht van overheidsinstellingen. Dit zijn dus plandocumenten die vooral voortvloeien uit het ruimtelijk planningsproces en worden gekenmerkt doordat deze vaak uitspraken voor de lange termijn. Beleidsdocumenten daarentegen ontstaan vooral uit het ontwikkelingsproces. Deze documenten doen uitspraken over het besluitvormingsproces en hebben vaak betrekking op de korte termijn. Het gaat om documenten die werkelijke beslissingen verwoorden of de uitwisseling van argumenten tussen actoren in het besluitvormingsproces onder woorden brengen.

1.3.3 Probleemstelling

Dit onderzoek richt zich op de factoren die de relatie tussen het ruimtelijk planningsproces (plannen) en het gebiedsontwikkelingsproces (werkelijkheid) moeilijk maken. In dit onderzoek staat de gebiedsontwikkeling van Rotterdam Centraal centraal, met in het bijzonder het Kruisplein en de Kruispleingarage. Zoals gezegd bestaat er een kloof, gat of mismatch tussen inhoud van plannen en feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Ofschoon er ook doelstellingen zijn in dergelijke plannen die uiteindelijk wel tot uitvoering worden gebracht. Teisman (1997) stelt dat ‘veel van wat gepland is, nooit wordt gemaakt en veel van wat gemaakt wordt, nooit gepland is’. Overheidsinstellingen kunnen niet meer sturen van boven af, gebiedsontwikkeling vindt tegenwoordig voor een aanzienlijk deel bottom-up plaats. Daardoor zijn ruimtelijke beleidsplannen die vooral top-down worden opgesteld in conflict met gebiedsontwikkeling wat vooral een bottom-up karakter kent.

De minister van VROM heeft in 2006 met de Nota Ruimte een nieuwe tijdperk van beleid ingeleid. Procedures moesten korter en efficiënter en de vrije markt kreeg ‘ruimte’ voor ontwikkelingen en moest zich niet tegengewerkt voelen door de overheid. Maar ook de overheid zelf moest het voortouw nemen om ontwikkelingen te stimuleren. “Decentraal wat kan, centraal wat moet”, was de centrale boodschap. Dit citaat duidt tevens aan hoe in dit onderzoek het ontwikkelingsproces en het ruimtelijk planningsproces wordt geanalyseerd. Voor het proces relevante documenten, zoals in dit voorbeeld de Nota Ruimte, worden geanalyseerd door bepaalde citaten, over een bepaald onderwerp, uit te lichten en deze te beoordelen op wat voor effect deze hebben op de context en op andere documenten. Deze citaten worden discoursen genoemd en de analyse hiernaar heet discoursanalyse.

Probleemstelling: Hoe kan door middel van discoursanalyse inzicht worden verkregen in de complexe relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces worden verklaard, gezien vanuit politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk perspectief?

1.3.4 Relevantie

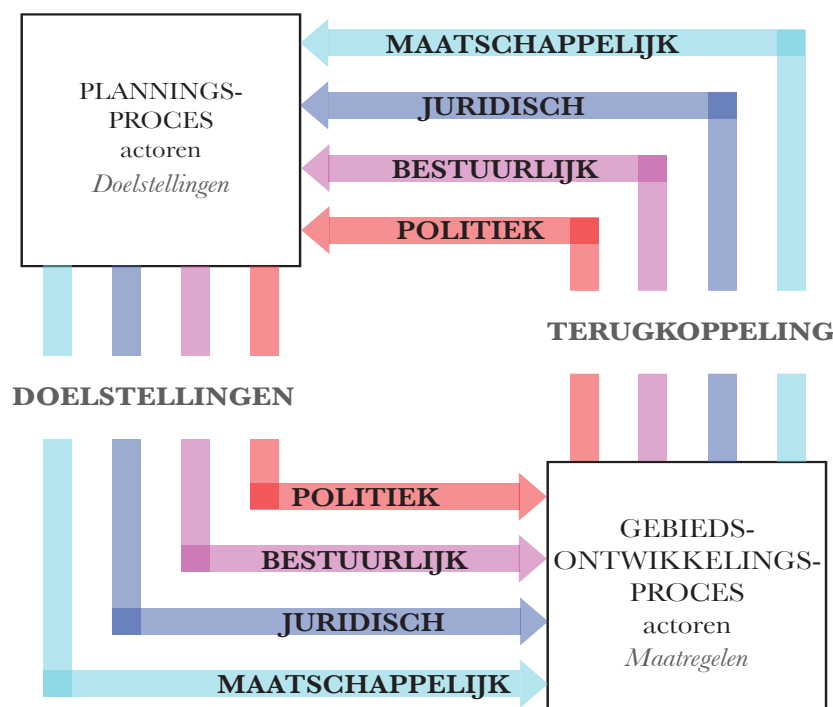
In deze paragraaf wordt de relevantie voor dit onderzoek beschreven. De wetenschappelijke relevantie voor de uitvoering van dit onderzoek wordt verkregen door resultaten van de case studie te toetsen aan bestaande wetenschappelijke literatuur over de rol van ruimtelijke beleidsplannen in stedelijke gebiedsontwikkeling. De rol en functie van de structuurvisie en andere relevante ruimtelijke beleidsplannen zoals omschreven in de wetenschap worden tegen het licht gehouden van hoe ruimtelijke beleidsplannen worden toegepast in de case Rotterdam Central District en de Kruispleingarage. Uiteindelijk zal dit inzicht moeten geven in hoe het ruimtelijke ontwikkelingsproces in de theorie wordt omschreven en hoe het in werkelijkheid, in een enkele case, zich voordoet. Het onderzoek is relevant voor de praktijk vanwege de sterke relatie tussen theorie en praktijk. Door feitelijke gebeurtenissen in gebiedsontwikkeling te relateren aan de ruimtelijke programmering, kunnen overheidsinstellingen en betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling de invloed van ruimtelijke

programmering op gebiedsontwikkeling beter begrijpen. Vaak is er na het afronden van projecten, door allerlei redenen, geen moment gereserveerd om het proces te evalueren. Of wordt het totale proces vooral gezien vanuit het eigen perspectief. Door middel van dit onderzoek kan men het proces bekijken vanuit een ander perspectief en de eigen rol evalueren. En kunnen door onderzoek bepaalde verbanden aan het licht komen die anders ongezien zouden blijven.

Ook speelt (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling tegenwoordig een grote rol in de maatschappij. Bij een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, zoals Rotterdam Central District, is een breed scala aan partijen betrokken en zijn belangen vaak uiteenlopend. Niet alleen overheidsinstellingen en marktpartijen zijn betrokken bij gebiedsontwikkeling, maar ook de rol van burgers en maatschappelijke organisaties is van belang bij gebiedsontwikkeling. Het gebiedsontwikkelingsproces dat zich afspeelt tussen overheid, markt en derden staat centraal in dit onderzoek en is relevant voor belanghebbenden.

1.3.5 Conceptueel model

Het concept achter dit empirisch onderzoek wordt met behulp van het conceptueel model (figuur 2) beschreven. Het onderzoek kijkt naar de relaties tussen het planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces. Het planningsproces wordt gedomineerd door de overheid die doelstellingen formuleert in ruimtelijke beleidsplannen en deze tot werkelijkheid probeert te brengen. Terwijl aan de andere kant in het gebiedsontwikkelingsproces werkelijke maatregelen worden genomen met betrekking tot deze plannen door een andere arena met bijbehorende actoren. Wat het invloed is van doelstellingen uit ruimtelijk plannen op de gebiedsontwikkeling blijkt in werkelijkheid. Om deze invloed te kunnen onderzoeken worden citaten uit plannen geanalyseerd die de relevantie van het plan onder woorden kunnen brengen. De betekenis in de realiteit kan alleen worden onderzocht door een terugkoppeling te maken naar het planningsproces. Doelstellingen uit het planningsproces worden zodoende geïnterpreteerd vanuit het ontwikkelingsproces, waardoor een lijn van denken kan ontstaan tussen doelstellingen uit het planningsproces en feitelijke gebeurtenissen uit het ontwikkelingsproces. Feitelijke gebeurtenissen worden geordend op basis van de volgende invalshoeken: politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk.



Figuur 2: Conceptueel model

1.3.6 Doelstelling en doelgroep

Dit onderzoek heeft als doel om de kennis over de rol en functie van het ruimtelijk planningsproces te verbeteren. Daarnaast om inzicht verschaffen in het proces tussen plan en realiteit, tussen ruimtelijke programmering en gebiedsontwikkeling. Tevens moet dit onderzoek een bijdrage leveren aan het beter begrijpen van dit ontwikkelingsproces, met name gezien vanuit het oogpunt van gemeentelijke instellingen.

Het onderzoek wordt geacht van nut te zijn voor partijen die betrokken zijn bij ruimtelijke programmering. Dit proces wordt voornamelijk door overheidsinstellingen gedaan, ook zijn er adviesbureaus gespecialiseerd in het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Hoofdzakelijk wordt het onderzoek naar het proces verricht vanuit het perspectief van de gemeente. Ook kan het onderzoek van nu zijn voor betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling. Met in het bijzonder de partijen betrokken bij de gebiedsontwikkeling RCD. Daarnaast kan de gewonnen informatie uit dit onderzoek relevant zijn voor het wetenschappelijk domein gerelateerd aan dit onderwerp.

1.4 VRAAG- EN DOELSTELLING

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de vraag- en doelstelling voor dit empirisch onderzoek. Iedere vraag relevant voor het onderzoek wordt apart toegelicht. Ook worden de aspecten die het onderzoek afbakenen verwoord.

1.4.1 Vraagstelling

De vraagstellingen zijn opgebouwd uit een centrale vraagstelling die op basis van dit onderzoek antwoord moet geven op de probleemstelling. Ook worden bijbehorende deelvragen gepresenteerd.

Centrale vraagstelling: Welke factoren verklaren de moeilijke relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces bij de Kruispleingarage en het Rotterdam Central District, gezien vanuit bestuurlijk, politiek, juridisch en maatschappelijk invalshoek?

Deze centrale vraagstelling voor het onderzoek kijkt naar de relatie tussen het planningsproces (plan) en het gebiedsontwikkelingsproces (werkelijkheid). En zoekt naar relevante factoren die de moeilijke relatie tussen plan en werkelijkheid verklaren gezien vanuit bestuurlijk, politiek, juridisch en maatschappelijk invalshoek. De relatie tussen plan en realiteit wordt geanalyseerd volgens de discoursanalyse. De gemeente speelt een belangrijke rol bij het ruimtelijk planningsproces en bij het totstandbrengen van ruimtelijke ontwikkelingen. De rol van de gemeente staat centraal in dit onderzoek. Het onderzoek kijkt naar het ontwikkelingsproces vanuit het oogpunt van verschillende gemeentelijke instellingen.

Op basis van de vier genoemde invalshoeken wordt data geordend bij de analyse van de relatie tussen het planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces. Politieke gebeurtenissen hebben betrekking op de uitwisseling van argumenten door actoren in de politieke arena. Bestuurlijke gebeurtenissen worden door het bestuur van de gemeente in werking gesteld. Juridische gebeurtenissen hebben betrekking op juridische procedures van de gebiedsontwikkeling en de Kruispleingarage. Maatschappelijke gebeurtenissen worden zichtbaar wanneer burgers of maatschappelijke organisaties worden betrokken of zichzelf betrekken bij het besluitvormingsproces. In paragraaf 1.5.5 wordt hier dieper op ingegaan.

Deelvragen

Ruimtelijk planningsproces: Wat is de rol van ruimtelijke plandocumenten bij de gebiedsontwikkeling Rotterdam Central District, met in het bijzonder de Kruispleingarage?
Theorie • Welke veranderingen in het ruimtelijk planningsproces zijn van belang? • Welke soorten juridische en niet juridische plannen zijn er en welke onderverdeling in soorten beleid is er? Empirie • Welke ruimtelijke plandocumenten hebben een rol gespeeld bij de gebiedsontwikkeling RCD en wat heeft dit betekent voor het gebiedsontwikkelingsproces? • Hoe worden doelstellingen met betrekking tot de Kruispleingarage in de plandocumenten geformuleerd en wat voor invloed hebben deze formuleringen in de praktijk?
Gebiedsontwikkelingsproces: Wat is de invloed van besluiten uit het gebiedsontwikkelingsproces van de gebiedsontwikkeling RCD op het ruimtelijk planningsproces, met in het bijzonder de Kruispleingarage?
Theorie • Welke veranderingen zijn tegenwoordig van belang in de praktijk van gebiedsontwikkeling? • Hoe kunnen publieke instellingen omgaan met het complexe proces van gebiedsontwikkeling? Empirie • Welke directe en indirecte actoren zijn betrokken bij de gebiedsontwikkeling en voor welke feitelijke gebeurtenissen zijn deze actoren verantwoordelijk? • Wat is het invloed van deze feitelijke gebeurtenissen uit het gebiedsontwikkelingsproces op het ruimtelijk planningsproces?

1.4.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich, zoals eerder vermeld, op de case Rotterdam Central District (RCD). RCD is het ontwikkelingsgebied rondom het stationsgebouw Rotterdam Centraal. De realisatie van het stationsgebouw maakt geen deel uit van dit onderzoek. Het onderzoek wordt beperkt tot de realisatie van de Kruispleingarage en het Kruisplein.

Het onderzoeksveld van dit onderzoek is gepositioneerd tussen ruimtelijke programmering en gebiedsontwikkeling. De rol van de overheid (gemeente) bij het opstellen van ruimtelijke programmering bij gebiedsontwikkeling staat centraal in dit onderzoek. Het speelveld van gebiedsontwikkeling is breed en kan zich op verschillende niveaus afspelen. In dit onderzoek wordt dieper ingegaan op (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling. Bij het gebiedsontwikkelingsproject Rotterdam Central District en de Kruispleingarage zijn verschillende instellingen van de gemeente Rotterdam betrokken. De dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en Gemeentewerken (Gw) zijn hierbij voornamelijk bij betrokken.

In dit onderzoek worden ruimtelijke beleidsplannen die functioneren op gemeentelijk niveau en direct van invloed zijn op de ontwikkelingen in het gebied rondom het station Rotterdam Centraal geanalyseerd. Plannen die indirect invloed hebben op deze gebiedsontwikkeling zullen genoemd worden maar zullen niet uitvoerig geanalyseerd worden. De Structuurvisies op stads- en gebiedsniveau worden wel geanalyseerd. Ook het Stedenbouwkundig plan en plannen die hiervan zijn afgeleid, zoals het Beeldkwaliteitsplan, de Welstandsparagraaf etc. worden geanalyseerd. Ook zijn er sectorale plannen en gemeentelijke plannen die een bepaald aspect belichten, zoals de openbare ruimte, infrastructuur, hoogbouw etc. Deze plannen worden vermeld maar in minder mate geanalyseerd.

Bij het onderzoeken van het gebiedsontwikkelingsproces worden relevante formele

documenten die besluitvorming rondom de gebiedsontwikkeling openbaar maken geanalyseerd. Dit kunnen beleidsdocumenten, beleidsnotities, gemeenteraadsnotulen, berichten uit de media, adviesrapporten en andere relevante vastgelegde documenten zijn.

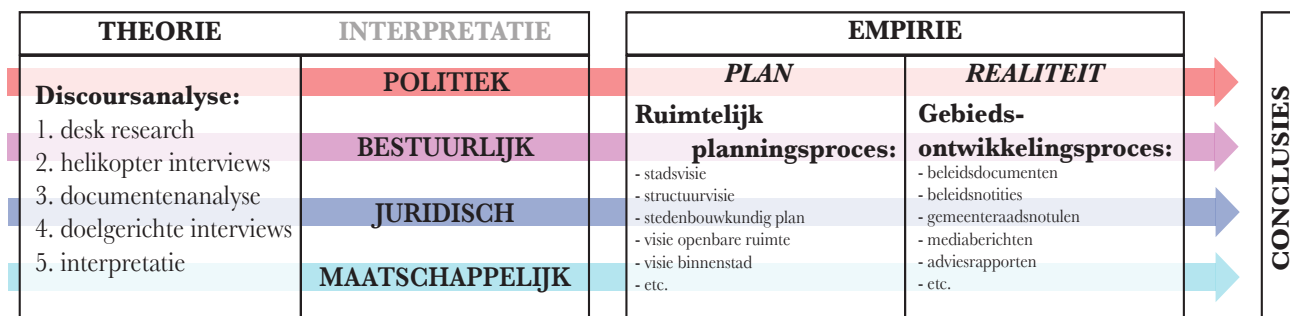
Daarnaast is het van belang om op te merken dat het onderzoek zich niet richt op alle mogelijke strategieën of methoden die de gemeente kan aanhouden om gebiedsontwikkeling te kunnen promoten, faciliteren, etc. Termen zoals citymarketing, urban management, e.d. maken geen deel uit van dit onderzoek. Het gaat om het inzichtelijk maken van ruimtelijk programmatische stappen van de gemeente bij het totstandbrengen van gebiedsontwikkeling. En hoe de gemeente invloed kan uitoefenen op dit proces en of de gebiedsontwikkeling invloed kan uitoefenen op het ruimtelijk planningsproces.

1.5 KWALITATIEF ONDERZOEK

Voordat wordt ingegaan op de theoretische uitgangspunten voor dit onderzoek is het van belang om de methoden van onderzoek toe te lichten. Voor dit onderzoek wordt een kwalitatief onderzoeksmethode toegepast. Een kwalitatief onderzoek wil zeggen dat kwalitatieve data wordt verzameld op basis van een veelheid aan variabelen dat niet te kwantificeren is. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek vanwege het feit dat de actoren de onderzoekseenheden vormen in dit onderzoek. Ook vanwege de complexe relatie tussen plan en realiteit. Het kwalitatief onderzoek zal worden uitgevoerd in de vorm van een empirisch onderzoek. Het gaat hier om een enkelvoudig diepgaand case onderzoek van de gebiedsontwikkeling rondom het stationsgebied van Rotterdam Centraal, met de naam Rotterdam Central District (RCD).

1.5.1 Empirisch onderzoek

Om complexe relaties te kunnen begrijpen tussen het ruimtelijk planningsproces en het besluitvormingsproces van gebiedsontwikkeling is het van belang om empirisch onderzoek uit te voeren. Voor dit empirisch onderzoek zullen verschillende methoden van het verzamelen van data worden toegepast. Door middel van verschillende methoden van onderzoek kan een breed overzicht verkregen worden van het proces. Om de complexiteit te kunnen begrijpen is het nodig om verschillende bronnen te raadplegen. Deze bronnen zullen volgens de zogenaamde discoursanalyse worden onderzocht. Deze methode wordt hierna verder toelichten. De discoursanalyse bestaat uit een aantal stappen die tevens andere methoden van onderzoek bevatten. De opbouw van het onderzoek is in figuur 3 schematisch weergegeven. Eerst zal begonnen worden met een algemeen desk research. Ten tweede zullen helikopter interviews worden afgelegd. Op de derde plaats worden documenten geanalyseerd en op basis van voorgaande stappen kunnen doelgerichte interviews worden afgenomen. Dit levert informatie op dat uiteindelijk geïnterpreteerd kan worden.



Figuur 3: Onderzoeksopbouw

De theorie biedt ons tevens de mogelijkheid om de empirie te kunnen interpreteren. Dit wordt gedaan door empirisch data te categoriseren naar de volgende onderwerpen: politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk. Data dat verzameld wordt na empirisch onderzoek wordt op basis van deze vier invalshoeken geordend. Het analyseren van de documenten uit het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces is in de afbakening van het onderzoek toegelicht (1.4.7). Op basis van deze analyses kunnen conclusies van het onderzoek worden geschreven.

Discoursanalyse: documentenanalyse en doelgerichte interviews

Het proces wordt volgens de discoursanalyse onderzocht. Twee belangrijke methoden van onderzoek worden hierbij toegepast; documentenanalyse en doelgerichte interviews. In dit empirisch onderzoek wordt bij het bestuderen van documenten formuleringen van doelstellingen in verschillende plannen in de loop van de tijd geanalyseerd. Door citaten te rangschikken kunnen verbanden geëxpliciteerd worden door deze relateren aan de context van de uitspraken. Met discoursanalyse wordt in feite bedoeld dat bepaalde formuleringen uit documenten (notities, beleidsdocumenten, persberichten, etc.) worden geanalyseerd en gerelateerd aan de specifieke context waarin die uitspraken worden gedaan. Ten eerste worden formuleringen (discoursen) in de context (tijd en plaats) geplaatst. Ten tweede staat de relatie tussen discours en zijn actor centraal. En er zal gekeken worden naar de relatie tussen twee of meer discoursen onderling (context). Zodoende kan een lijn van denken worden opgesteld tussen verschillende gebeurtenissen of citaten, wat story-line wordt genoemd. Bij het analyseren van schriftelijk materiaal kan men formuleringen letterlijk nemen, dus systematisch nalopen wat daarin expliciet wordt vermeld. Of men kan zich richten op de achterliggende thema's van formuleringen die impliciet in de data aanwezig is. De analyse kan zich richten op bepaalde indicatoren daarvoor. Dus het kunnen ook zaken zijn waarvan de opsteller zich niet direct bewust van is of hoeft te zijn.

Na documentenanalyse is alle data verzameld en kunnen verbanden gelegd worden tussen feitelijke gebeurtenissen. Een conceptueel lijn van denken (story-line) kan worden opgesteld. Op basis daarvan kan met behulp van doelgerichte interviews met sleutelfiguren uit het proces eventuele intenties duidelijk worden gemaakt. Doelgerichte interviews maken het mogelijk om sleutelfiguren gerichte vragen te stellen in een persoonlijk gesprek. Door stellingen te formuleren op basis van het verrichte onderzoek kan door deze personen instemmend of afkeurend gereageerd worden op de geponeerde stellingen. Deze stellingen worden zodanig opgesteld dat de lijn van denken kan worden geëxpliciteerd.

1.5.2 Theoretische uitgangspunten

Empirische bevindingen uit bovenstaande methoden van onderzoek zullen op basis van theoretische opvattingen (resultaten van wetenschappelijk onderzoek) worden geïnterpreteerd. De invloed van ruimtelijke planning op de werkelijkheid is niet lastig te achterhalen door deze op theoretische wijze slechts rationeel te beoordelen en rangschikken. Volgens Buit (1987), die onderzoek heeft gedaan naar de opvattingen van planningstheoretici Faludi en McLoughlin, is een volledig rationeel planningsproces niet haalbaar. En moeten men zich volgens Van Gunsteren (1974) afvragen of het verwezenlijken van doelstellingen uit plannen als het enige criterium moet gelden voor het meten van het succes van een plan.

Vanuit empirisch oogpunt is het van belang dat men opvattingen van de actoren kan inzien en begrijpen. Men moet inzien welke belangen betrokken actoren vertegenwoordigen en welke factoren van invloed kunnen zijn op het besluitvormingsproces. Wat de effectiviteit is van ruimtelijke plannen en wat de efficiëntie is van de realisering is pas van belang als men de intentie van plannen inziet en de realiteit (de gebiedsontwikkeling) begrijpt waarin dergelijke plannen opereren. In dit onderzoek wordt het planningsproces niet onderzocht door vanuit rationele uitgangspunten de effectiviteit van doelstellingen te beoordelen. De antwoorden op de vragen of een ruimtelijk plan effectief is en of

besluitvorming rondom gebiedsontwikkeling efficiënt plaatsvindt kunnen niet worden beantwoord zonder uitvoerig empirisch onderzoek. Het is niet de bedoeling om middels dit onderzoek methoden te bieden om besluitvorming te bevorderen of middelen aan te reiken om de effectiviteit van plannen te beoordelen en zodoende te bevorderen. Het is immers van belang te achterhalen wat überhaupt de invloed van plannen zou kunnen zijn op gebiedsontwikkeling en andersom. Het onderzoek zal vooral een aantal voorbeelden aanreiken waarbij de invloed van ruimtelijke plannen op gebiedsontwikkeling zichtbaar is en hoe feitelijke gebeurtenissen rondom de gebiedsontwikkeling invloed kunnen uitoefenen op de inhoud en/of toon van ruimtelijke beleidsplannen. Ook is de intentie van dit onderzoek om methodische aanknopingspunten te bieden wat als basis kan dienen voor vergelijkbaar empirisch onderzoek.

De besluitvorming omtrent gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen verschillende arena's van actoren waarbij consensus gezocht wordt tussen verschillende belangen. Om te onderzoeken wat de effecten van een plan (beleid) is in werkelijkheid zijn in de wetenschap verschillende methoden beschikbaar. Door Mastop en Faludi (1993) is wetenschappelijk onderzoek verricht naar de doorwerking van planologische besluitvorming. Vooral in sociologische en economische vakgebieden worden dit soort technieken toegepast. Een ex post effect analyse is een voorbeeld van een zogenaamd doorwerkingsonderzoek. Bij dit soort onderzoek kan gekeken worden naar effecten van beleid. Een effect kan worden omschreven als een toestandverandering als gevolg van het uitvoeren of nalaten van een bepaalde handeling. In de stedelijke en regionale planning betekent dit dat iedere toestandsverandering van een ruimtelijk systeem dat verband houdt met een beleidsbeslissing als een effect kan worden beschouwd.

Als naar dat besluitvormingproces gekeken wordt is het belangrijk om te benadrukken dat het vormen van besluiten veelal niet gebaseerd zijn op rationele uitgangspunten. Onder andere Faludi (1986) heeft over het irrationele besluitvormingsproces geschreven bij ruimtelijke planning. Mintzberg e.a. (1998) maakt een vergelijkbaar verschil op bij de totstandbrenging van plannen of strategieën. Namelijk die tussen deliberate en emergent strategies. Wat inhoudt dat een onderscheid wordt gemaakt in doelstellingen die volledig worden uitgevoerd: deliberate strategies. En doelstellingen die gaandeweg worden bijgesteld of wegvallen en die worden ingenomen door nieuwe doelstellingen: emergent strategies. Doelstellingen die gaandeweg het proces op emergente wijze worden aangepast.

Overheid, markt en maatschappij

Het gat tussen plan en realiteit is reeds aangestipt. In de bestaande theorie op het gebied van planning (Mastop, 1987; Faludi, 1987; Van der Valk, 1989; Faludi & Van der Valk, 1994; Korthals Altes, 1995) spreken de meeste wetenschappers over de beslissingsgerichte benadering van planning. Het beslissingsgerichte aspect van planning staat centraal in de werken van bovenstaande auteurs vanwege de verantwoordingsplicht van de overheid. Dit staat haaks op het feit dat voorgaande auteurs in de wetenschap stellen dat er een gat bestaat tussen plan en realiteit en het besluitvormingsproces vooral op irrationele uitgangspunten berust. Bovendien wordt de rol van de vrije markt bij het planningsproces steeds groter. De overheid heeft een verantwoordingsplicht in het planningsproces terwijl de aanname bestaat dat besluiten niet rationeel verlopen. Het feit dat overheden kunnen worden aangesproken op hun beslissingen maakt overheidsinstellingen anders. Een dominante actor bij ruimtelijke planning is dus vanzelfsprekend de overheid en de rol van de vrije markt wordt steeds groter.

Naast de publieke rol van de overheid bij ruimtelijke ontwikkelingen zijn private partijen onmisbaar. Twee dominante private groepen actoren is de rol van de markt en de maatschappij. Bij de totstandbrenging van beleidsplannen kan besluitvorming niet tot stand komen zonder invloed van de vrije markt. De invloed van de markt op ruimtelijke planning wordt steeds groter. Friedmann (1987, p. 25) stelt : "In market societies, the central coördination of all planning activities is patently impossible". De overheid kan niet alle ontwikkelingen in plannen betrekken, veel ontwikkelingen ontstaan buiten het planningsproces.

De derde belangrijke actor bij het besluitvormingsproces over ruimtelijke ontwikkeling is de maatschappij, de burgers en vertegenwoordigende partijen. Volgens Friedmann (1987) moet 'planning in the public domain' worden geplaatst tegen de achtergrond van een maatschappelijke strijd tussen 'market rationality' en 'social rationality'. Steeds vaker komen burgers of vertegenwoordigende partijen met initiatieven waar de overheid mee om moet kunnen gaan. De centrale vraag voor de overheid zou altijd moeten zijn hoe zij door middel van planning een perfecte balans kunnen vinden tussen belangen van markt en maatschappij. In feite is hier sprake van een spel tussen verschillende belangen waar de overheid keer op keer een afweging moet maken.

1.5.3 Interpretatie op basis van theorie

Er is in de wetenschap geen concrete methode omschreven die op een duidelijke wijze de relatie tussen ruimtelijk plan en ruimtelijke ontwikkeling analyseerbaar maakt. Het is dus zaak om verwante theorieën te vinden die aanknopingspunten bieden voor dit empirisch onderzoek. Bij het onderzoeken van het besluitvormingsproces is het zaak om vast te stellen hoe feitelijke gebeurtenissen in het proces kunnen worden geduid en op basis van welke invalshoeken deze gebeurtenissen kunnen worden geordend. Het is van belang om het wetenschappelijk domein te verkennen naar methoden die gehanteerd kunnen worden om het complexe gebiedsontwikkelingsproces in werkelijkheid te kunnen onderzoeken en te kunnen ordenen. Deze ordening wordt in dit empirisch onderzoek typen discoursen genoemd, dit begrip wordt in het volgende hoofdstuk beschreven. Dit kan verschillende typen variabelen genereren. In dit onderzoek wordt deze onderscheid in typen variabelen discourse types genoemd.

Voorgaande paragraaf stelt dat op de eerste plaats een onderscheid gemaakt kan worden tussen overheid, markt en maatschappij. Bovendien kan een onderverdeling worden gemaakt volgens de algemeen bekende DESTEP-methode die vaak in het economisch vakgebied wordt toegepast. DESTEP staat voor onderverdeling van het proces volgens de volgende aspecten:

1. Demografische discours
2. Ecologisch discours
3. Sociaal/Cultureel discours
4. Technisch discours
5. Economisch discours
6. Politiek discours

Friend stipt naast het private en het publieke, tevens belangrijke verbanden in het planningsproces, en stelt: "The more comprehensively those in large corporate organizations seek to plan, the more they find themselves dependent on outcomes of other agencies, both public and private: also, the more aware they become of the many subtle relationships – economic, social, political and ecological – that extend into parts of their environment which may be less clearly structured in formal organizational terms" (Friend e.a., 1974). De relatie tussen plan en de werkelijke context kan volgens de volgende aspecten worden onderverdeeld:

1. Economische discours
2. Sociale discours
3. Politieke discours
4. Ecologische discours

Castells en Tafuri spreken over de meerduidigheid van het plandocument (Wigmans, 1982) bij het uiteenzetten van verschillende typen discoursen:

1. Politiek-ideologisch discours
2. Financieel-economisch discours

3. Technisch-organisatorisch discours
4. Politiek-juridisch discours

Voogd (1995) spreekt over ruimtelijke planning als:

1. Politiek-bestuurlijk discours
2. Maatschappelijk discours
3. Organisatorisch discours
4. Intellectueel discours

Feitelijke gebeurtenissen met betrekking tot de Kruispleingarage kunnen geïntendeerd worden vanuit sociaalcultureel, technisch, economisch en politiek discours. Demografisch en ecologisch worden discourses nauwelijks gevoerd. Technische aspecten worden vooral gevoerd op projectniveau terwijl in dit onderzoek voornamelijk wordt gekeken naar de relatie tussen plan en programma.

Ook volgens Teisman (2001) kan besluitvorming bij meervoudig ruimtegebruik geïnterpreteerd worden vanuit verschillende perspectieven. Besluitvorming kan worden gerangschikt op basis van de volgende vier perspectieven

- bestuurlijk discours
- politiek discours
- juridisch discours
- maatschappelijk discours

DESTEP	Friend	Castells, Tafuri	Voogd	Teisman
demografisch				
ecologisch	ecologisch			
sociaal/cultureel	sociaal		maatschappelijk	maatschappelijk
technisch		technisch organisatorisch	organisatorisch	
economisch	economisch	financieel- economisch		
politiek	politiek	politiek- ideologisch		politiek
juridisch		politiek-juridisch		juridisch
			politiek-bestuurlijk	bestuurlijk
			intellectueel	

In dit onderzoek wordt empirisch onderzoek verricht vanuit de door Teisman geformuleerde perspectieven van besluitvorming. Er wordt in dit onderzoek gekeken naar de besluitvorming tot aan de realisatie van de Kruispleingarage. Het proces van realisatie (wordt gekenmerkt door projectmanagement) wordt uitgesloten waardoor technische (organisatorische) en ecologische aspecten minder belangwekkend zijn. Ook demografische en intellectuele aspecten van besluitvorming zijn uitgesloten van onderzoek, omdat demografische ontwikkelingen geen imposant effect hebben op de ontwikkeling van de parkeergarage en omdat er geen aanwijzingen zijn voor intellectuele discussies omtrent dit onderwerp. Omdat de Kruispleingarage wordt gerealiseerd, gefinancierd en geëxploiteerd door de gemeente is de economisch-financiële discours minimaal en als deze gevoerd wordt zal deze vooral op bestuurlijk niveau plaatsvinden. De discourses bij het besluitvormingsproces van RCD en in het bijzonder de Kruispleingarage zullen vooral politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk belicht worden. Hierna volgt een uitleg van deze vier typen discourses.

Bestuurlijk

Het is van belang om besluitvorming vanuit bestuurlijk perspectief te bekijken. Nederland kent immers geen eenduidig georganiseerd bestuursorgaan meer. Verschillende gemeentelijke diensten zijn betrokken bij gebiedsontwikkelingen. Ook op nationaal en provinciaal niveau kunnen verschillende bestuursorganen betrokken zijn bij dezelfde gebiedsontwikkeling. Onder deze invalshoek vind men een opsomming van feitelijke gebeurtenissen die in opdracht van het gemeentebestuur worden uitgevoerd. Beleid geschreven door het gemeentebestuur gepresenteerd door het College van B&W valt hieronder. Ook overleg van het gemeentebestuur met andere bestuurslagen wordt hieronder gerekend. In feite wordt hier het dagelijkse bestuur van de gemeente als geheel mee bedoeld.

Politiek

Het politieke aspect van besluitvorming heeft te maken met politieke draagvlak en goedkeuring van gemeentelijke plannen in verschillende bestuurslagen. De vraag of er draagvlak voor plannen op Rijksniveau bij betrokken ministeries, bij provincies of de stadsregio en het meest van belang op gemeentelijk niveau in de gemeenteraad. Vanuit de politieke invalshoek wordt gekeken besluitvorming in de gemeenteraad. Ook vallen hieronder overleggen of bijeenkomsten die worden georganiseerd voor gemeenteraadsleden. Dit zijn vaak bijeenkomsten voor bepaalde vertegenwoordigers van gemeenteraadsfracties over een bepaald onderwerp, zoals bijvoorbeeld infrastructuur of veiligheid.

Juridisch

In juridische termen wordt gekeken naar de rechtsgeldigheid van besluitvorming. Het juridisch proces dat vooraf gaat tot aan het vaststellen van een plan staat hierin centraal. Vanuit deze invalshoek wordt gekeken naar documenten omtrent besluitvorming met een juridisch karakter. Vaak zijn dit beleidsdocumenten waarin afspraken staan tussen verschillende besturen. Ook behoort de bestemmingsplanprocedure en structuurvisie hieronder.

Maatschappelijk

In maatschappelijke termen wordt gekeken naar hoe draagvlak in de maatschappij voor plannen wordt gecreëerd. En hoe belanghebbende partijen uit de maatschappij worden betrokken bij de gebiedsontwikkeling of hoe de maatschappij zichzelf betreft bij het tot uitvoering van plannen. Dit kunnen verslagen van bijeenkomsten of debatten zijn. Ook het indienen van bezwaarbrieven van burgers tegen plannen of het realiseren van plannen kan hier een onderdeel van zijn.

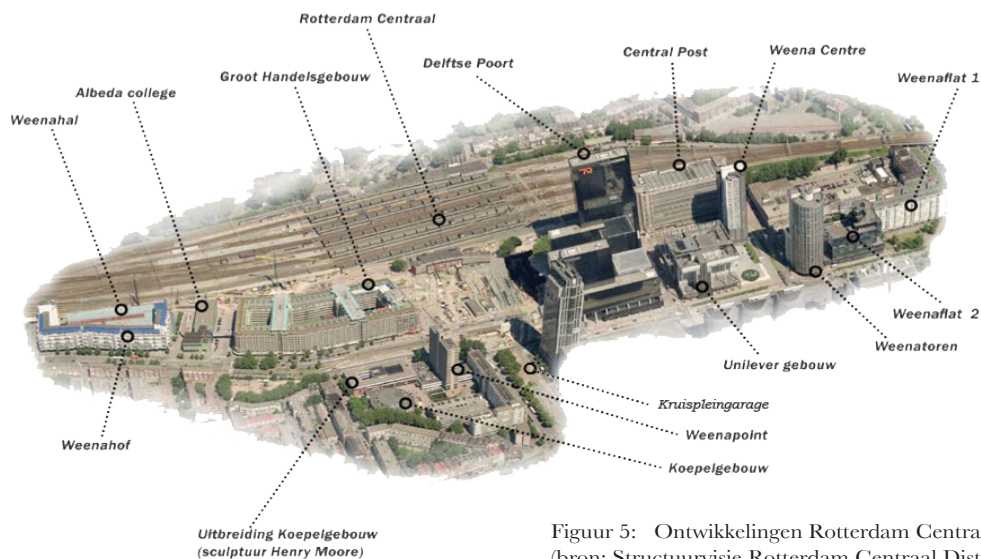
1.6 CASESTUDIE: ROTTERDAM CENTRAL DISTRICT

De ontwikkelingen in het stationsgebied van Rotterdam Centraal wordt Rotterdam Central District genoemd. Het gaat hier om een gebiedsontwikkeling waar wonen, werken, leisure, retail, verkeer en vervoer samenkomen. Het stationsgebouw wordt op dit moment verbouwd en wordt voorjaar 2013 opgeleverd en operationeel gemaakt voor de komst van de HSL-treinen. Officieel behoort het stationsgebouw niet meer tot de gebiedsontwikkeling, maar het is onlosmakelijk verbonden met de rest van het gebied. Het gebied bevat bestaande gebouwen die behouden zullen blijven, bestaande gebouwen die gerenoveerd zullen worden en nieuw te bouwen ontwikkelingen (fig. 4). Ook worden infrastructurele verbeteringen doorgevoerd aan de openbare ruimte. Onder andere de Weena vormt een belangrijke verkeersader in het projectgebied, waar langs veel autoverkeer en openbaar vervoer rijdt.



Figuur 4: Project RCD (bron: Rotterdam Centraal, www.Rotterdam-centraldistrict.nl)

Verkeer/vervoer	Werken
Ontwikkelingen met betrekking tot het nieuwe stationsgebouw blijken de aanjager geweest te zijn voor verdere ontwikkelingen in het gebied. In de toekomst zal het stationsgebouw Rotterdam Centraal dienen als HSL station. De verwachting is dat in 2025 ongeveer 75 miljoen reizigers per jaar gebruik zullen maken van het station. De dubbele Weenatunnel is belangrijk voor het autoverkeer in dit gebied, waardoor de openbare ruimte wordt verbeterd voor voetgangers en fietsers.	In totaal wordt in dit gebied ongeveer 300.000 m ² ontwikkeld aan kantoren en/of bedrijvenlocaties. Dit zal ongeveer 15.000 nieuwe directe en indirecte banen moeten opleveren. Of dit aantal bereikt wordt is nog maar de vraag. De bedoeling is om vooral internationale bedrijven te huisvesten. Maar ook zakelijke dienstverlening en regionale handelsbedrijven vormen een belangrijk deel van de zakenlocaties. Ook wordt in de plannen in het bijzonder gericht op de creatieve sector.
Wonen	Leisure & Retail
In de plannen wordt op dit moment gesproken van ongeveer 1500 woningen die worden gerealiseerd in het projectgebied. Wonen in het gebied wordt aantrekkelijk gemaakt door de voorzieningen in de buurt en de bereikbaarheid van het gebied met het openbaar vervoer. Woningen worden vooral in de vorm van stadsappartementen uitgevoerd. Wonen is in het Stationskwartier geïntroduceerd om de diversiteit van functies te verbeteren.	Een belangrijk en bijzonder aspect van deze gebiedsontwikkeling is de grote mate aan aandacht wat gespendeerd is aan de sector vrije tijd. Dit zal zich vooral op het gebied van kunst/cultuur en winkelen/uitgaan moeten concentreren. Belangrijke doelstellingen van de gebiedsontwikkeling is om meer <i>leven</i> in het stationskwartier te brengen. Door het toevoegen van functies op het gebied van leisure en retail is de opdrachtgever van plan het gebied levendig en bruisend te maken.

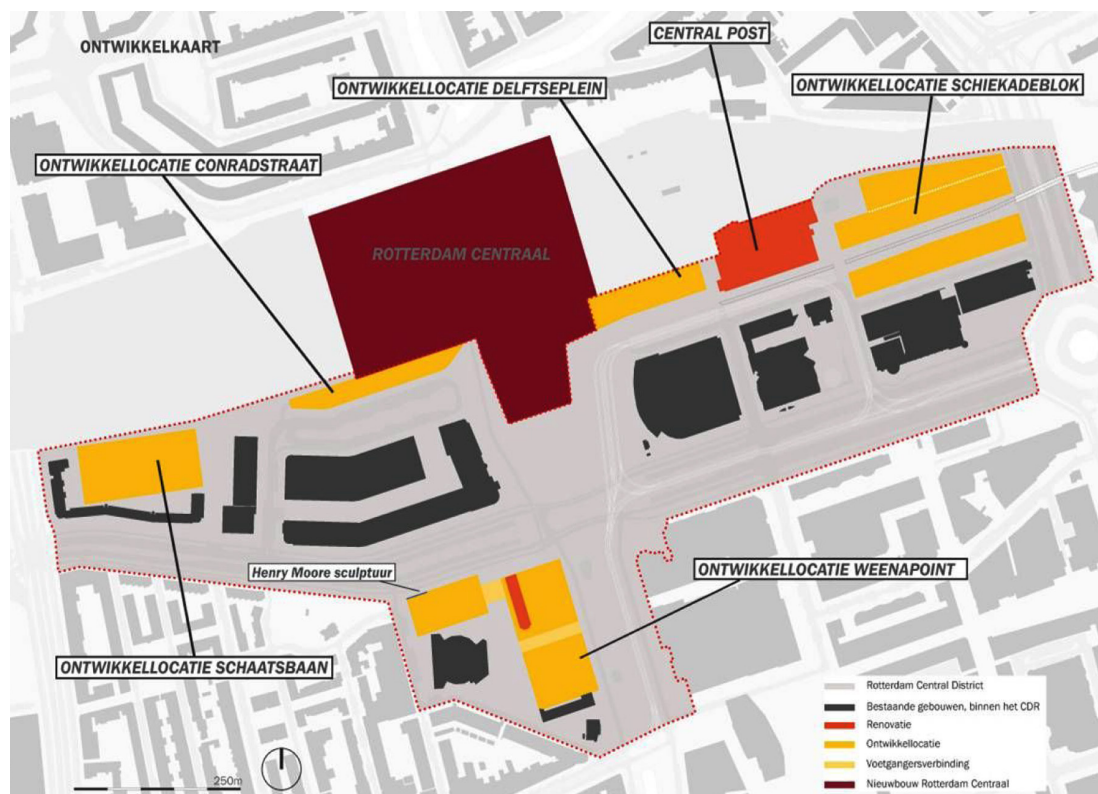


Figuur 5: Ontwikkelingen Rotterdam Central District. (bron: Structuurvisie Rotterdam Centraal District)

Interessante projecten

Naast veel infrastructurele ontwikkelingen worden ook nieuwe gebouwen (fig. 5 en 6) ontwikkeld die een belangrijk deel van de aandacht zullen opeisen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

• Schiekadeblok	240.000 m ²	Werken/wonen/winkelen/cultuur
• Weenapoint	110.000 m ²	Werken/wonen/winkelen/horeca
• Schaatsbaan	niet vastgesteld	Wonen
• Conradstraat	busstation	Infrastructuur
• Delftseplein	niet vastgesteld	Werken
• (Renovatie) Central Post	38.500 m ²	Werken/horeca/cultuur
• Kruispleingarage	±760 parkeerplaatsen	Infrastructuur



Figuur 6: Ontwikkelkaart Rotterdam Central District. (bron: Rotterdam Centraal, www.Rotterdam-centraldistrict.nl)



Figuur 7: Ondergronds structuur Stationskwartier (bron: Stedenbouwkundig Plan 2007) [aangevuld MB]



Figuur 8: Impressie Kruispleingarage (bron: R'dam Centraal, <http://www.flickr.com/photos/rdamcentraal/5591268183/>)

Kruispleingarage

Het onderzoek zal zich hoofdzakelijk richten op het proces rondom de Kruispleingarage (figuur 8). Ook heeft de openbare ruimte van het Kruisplein en het Stationsplein en de oversteekbaarheid tussen deze pleinen die mede mogelijk wordt gemaakt door de Weenatunnel hier een sterke relatie mee. Ook de verbinding van de Kruispleingarage aan de Schouwburgpleingarage is direct gerelateerd hieraan. In dit onderzoek is gekozen voor de Kruispleingarage vanwege het feit dat de besluitvorming rondom de Kruispleingarage is afgerond en dus het gehele proces kan worden nagelezen.

Ook is de Kruispleingarage een onderdeel van een grotere visie voor de openbare ruimte van het stationsgebied. Verschillende doelstellingen zijn gerelateerd aan elkaar, waardoor het een complex onderdeel is van de ontwikkelingen rondom het Stationskwartier.

Langs de Weena (figuur 7), ter hoogte van de overgang tussen het Stationsplein en het Kruisplein bevindt zich de Weenatunnel. Via deze tweeledige tunnel kan het autoverkeer de Kruispleingarage in en uit via de ondergrondse ingang van de Kruispleingarage. Via westelijke richting kan men de garage binnenrijden en het uitgaande verkeer wordt in oostelijke richting naar buiten geleid. Via een ondergrondse weg van ongeveer 200 meter kan het parkeerverkeer kiezen om in de Kruispleingarage of de Schouwburgpleingarage te parkeren doordat deze garages onderling ondergronds worden verbonden door middel van een ondergrondse rotonde.

Geschiedenis

Hieronder volgen een aantal belangrijke mijlpalen in de geschiedenis van de gebiedsontwikkeling Rotterdam Central District. Deze gebeurtenissen hebben vooral betrekking op gepubliceerde en vastgestelde ruimtelijke beleidsplannen.

1988	• Structuurplan NS: station Rotterdam Centraal
jun. 1993	• Tweede versie Masterplan NS
jun. 1995	• dS+V schetsen in Startdocument Masterplan CS 2000+contouren van een masterplan voor CS. Tijdshorizon: 1997-2020

sept. 1999	PPS: Masterplan en GOM (Startovereenkomst) Gemeente Rotterdam, NS, Amvest en ING Vastgoed
aug. 2000	Alsop & Störmer presenteren de (eerste) ontwerpvariant voor het Masterplan van Rotterdam CS.
dec. 2000	Masterplan Alsop & Störmer presenteren de (tweede) ontwerpvariant voor het Masterplan van Rotterdam CS.
apr. 2001	Masterplan nota: Masterplan Rotterdam CS van het bureau Alsop & Störmer.
mei 2001	Presentaties Masterplan van Wytze Patijn Hofplein Zuidzijde.
jul. 2007	Gebiedsconcept 'Glocal City' wordt opgesteld door de gemeente en marktpartijen
feb. 2008	Stedebouwkundig plan Rotterdam Central District vastgesteld.
jan. 2011	Structuurvisie Rotterdam Central District wordt gepubliceerd.

Ruimtelijke beleidsplannen

Verschillende ruimtelijke beleidsplannen doen uitspraken of zijn gerelateerd aan de gebiedsontwikkeling of bijbehorende ruimtelijke beleidsplannen, die direct en indirect gerelateerd zijn aan het project. Ook wordt een onderscheid gemaakt in plannen op rijks-, provincie en gemeentelijk niveau.

Document	Auteur	Status	Datum
Rijksbeleid			
Sleutelproject	Rijksoverheid	Niet vastgesteld	
Nota Ruimte	Rijksoverheid		2006
Provinciaal regionaal bel.			
RR2020	Stadsregio Rotterdam & Provincie Zuid-Holland	Vastgesteld	oktober 2005
Gemeentelijk beleid			
Ruimtelijk plan Rotterdam 2010	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	maart 2001
Stadsvisie (strategie tot 2030)	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	november 2007
Binnenstadsplan (2008-2020)	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	oktober 2008
Verkeersplan Binnenstad	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	juni 2009
Visie Openbare ruimte	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	april 2008
Binnenstad Rotterdamse Centrumstijl	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	januari 2008
Koepelnota Welstand	Gemeente Rotterdam	Goedgekeurd	2009
Milieuplan Binnenstad	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	augustus 2008

Sectoraal / Specifiek beleid			
Horecabeleid 2007-2011	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	maart 2007
Hoogbouwnota 2000-2010	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	december 2000
Reclamebeleid	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	
Lichtvisie Rotterdam	Gemeente Rotterdam	In wording	
Monumentenverordening Roda	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	2003
Waterplan	Gemeente Rotterdam		
Bouwverordening	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	juni 2005
Waterplan	Gemeente Rotterdam	Vastgesteld	oktober 2007
Beleid m.b.t. RCD			
Weena "Glocal City District"	Gemeente Rotterdam / Concire / Stakeholders	Gesigneerd	juli 2007
Stedebouwkundig plan 2007	Gemeente Rotterdam / Maxwan	Vastgesteld	februari 2008
Beeldkwaliteitsplan	Gemeente Rotterdam / Maxwan	Vastgesteld	augustus 2009
Welstandsparagraaf	Gemeente Rotterdam / Maxwan	Concept	april 2010
PlanMER	Gemeente Rotterdam	Concept	
Verkeerskundig onderzoek Oost	Gemeente Rotterdam	-	
Randvoorwaarden Weena Point	Gemeente Rotterdam	-	
Randvoorwaarden Delftse Plein	Gemeente Rotterdam	Concept	
Randvoorwaarden Conradstr.	Gemeente Rotterdam	Concept	
Overige relevante plannen			
Visie Lijnbaankwartier 2009	Gemeente Rotterdam		april 2009
Visie Oude Westen	Gemeente Rotterdam	In bewerking	
Laurenskwartier	Gemeente Rotterdam	In bewerking	
Proveniersplein	Gemeente Rotterdam	In bewerking	
Coolsingelstudie	Gemeente Rotterdam	In bewerking	

Betrokken partijen

Bij het gebiedsontwikkelingsproject Rotterdam Central District zijn een veelheid aan publieke en private actoren actief. Deze betrokken partijen hebben op een eigen manier invloed op het ontwikkelingsproces. Verschillende publieke partijen zoals Het Rijk, de Provincie, de regio Rotterdam en de gemeente Rotterdam zijn betrokken bij het proces.

Ook zijn er gedurende het ontwikkelingsproces verschillende marktpartijen betrokken geweest bij het proces. Zowel vrije marktpartijen als investeerders, ontwikkelaars en bouwers. Daarnaast zijn ook burgers en maatschappelijke partijen van invloed op het proces.

De gemeente Rotterdam heeft een aanzienlijk aandeel in het ontwikkelingsproces. Gemeente Rotterdam participeert actief in de gebiedsontwikkeling RCD. Verschillende Rotterdamse gemeentelijke instellingen zijn ieder op een eigen manier betrokken bij het proces. Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) initieert, investeert en werkt samen met de markt voor een sterke economische en ruimtelijke ontwikkeling van Rotterdam. Dienst stedenbouw en volkshuisvesting Rotterdam (dS+V) geeft integrale en uitvoerbare adviezen op het gebied van de fysieke infrastructuur. Zij baseren zich daarbij op een heldere ruimtelijke visie met oog voor de sociale

en economische context. Gemeentewerken is verantwoordelijk voor de uitvoering van ruimtelijke projecten en het beheer en onderhoud van de Rotterdamse buitenruimte. Daarnaast bestaat er ook het Projectmanagementbureau Rotterdam (Pmb). Dit is een projectmanagementbureau wat tussen deze drie gemeentelijke diensten werkt en betrokken bij de gebiedsontwikkeling RCD.

1.7 OPZET VAN HET RAPPORT

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd uit vijf delen. Het eerste deel (I) vormt het onderzoekskader. In het tweede deel (II) wordt dieper ingegaan op de onderzoeksmethode. In het derde deel (III) zal het onderwerp en het probleem inhoudelijk ingeleid worden op basis van de praktijk en de theorie. Het vierde deel (IV) is een verslag van het empirisch onderzoek op basis van de theorie. In het vijfde deel (V) wordt het verslag afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Het eerste deel (I) begint met de aanduiding van het onderzoek. Een inleiding met betrekking tot het te onderzoeken probleem. Vraag- en doelstellingen voor het onderzoek worden toegelicht. Ook wordt de onderzoeksmethode ingeleid en volgt een inleiding naar de case.

In het tweede deel (II) wordt de onderzoeksmethode besproken. De centrale onderzoeksmethode discoursanalyse wordt in dit deel uitvoerig toegelicht. De methodische uitgangspunten voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek worden toegelicht. Een uitleg van de schematische weergave van het empirisch onderzoek wordt gegeven. Ook wordt ingegaan op de interviews, het interviewprotocol wordt beschreven en de interviewvragen worden gepresenteerd.

Het derde deel (III) begint met een uitleg van belangrijke aspecten van het planningsproces. Daarna wordt de werking van het ontwikkelingsproces toegelicht.

Het vierde deel (IV) is een verslag van het empirisch onderzoek op basis van de theorie. Dit deel vormt de kern van het empirisch onderzoek. Het ontwikkelingsproces is in een schema gevisualiseerd dat te vinden is in de eerste bijlage. Dit deel van het rapport is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken die tevens een ‘hoofdstuk’ vormen in het verloop van het project in werkelijkheid. In het schema is het proces verdeeld in drie fases, in dit rapport worden deze ook wel discourses genoemd. Per hoofdstuk wordt iedere fase (discours) omschreven. Iedere cluster van gebeurtenissen in de schematische weergave van het proces corresponderen met de hoofdstuk- en paragraaf verdeling in het onderzoeksrapport. Wat ertoe heeft geleid dat de inhoudsopgave van dit rapport uitgebreid is.

In de eerste fase (hfst. 5) van 1997 - 2005 staat het afgewezen plan van Alsop centraal. In de tweede fase (hfst. 6) van 2004-2009 wordt het politieke spel toegelicht. In de laatste fase van 2007-2011 (hfst. 7) wordt gesproken over het juridisch aspect van ruimtelijke ontwikkelingen en het planningsproces. Hoofdstukken 5, 6 en 7 vormen de kern van dit rapport en het onderzoek. In dit vierde deel van het rapport worden resultaten uit het empirisch onderzoek beschreven volgens de discoursanalyse zoals omschreven in hoofdstuk 2. Ook wordt een conclusie geschreven voor iedere hoofdstuk waarin story-lines gelegd kunnen worden. De conclusie per hoofdstuk is opgedeeld in twee delen. In het eerste deel worden logische relaties tussen plan en werkelijkheid gelegd, deze relaties kunnen soms berusten op aannames. En in het tweede deel van de conclusies worden deze relaties en eventuele aannames op basis van resultaten uit interviews ontkend of bevestigd.

In het vijfde deel (V) worden conclusies getrokken op basis van resultaten uit empirisch en theoretisch onderzoek. Relaties tussen het ruimtelijk planningsproces en het (gebieds)ontwikkelingsproces worden beschreven en gerelateerd aan de wetenschap. Empirische onderzoeksresultaten worden geïnterpreteerd op basis van de theorie.

II. ONDERZOEKSMETHODE

In het tweede deel (II) wordt de onderzoeksmethode besproken. De centrale onderzoeksmethode discoursanalyse wordt in dit deel uitvoerig toegelicht. De methodische uitgangspunten voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek worden toegelicht. Een uitleg van de schematische weergave van het empirisch onderzoek wordt gegeven. Ook wordt ingegaan op de interviews, het interviewprotocol wordt beschreven en de interviewvragen worden gepresenteerd.

Binnenstad; Huidige gemeentelijke beleidsplannen richten zich steeds meer op de binnenstad van Rotterdam. Belangrijke aspecten zijn het steeds meer omvormen van de openbare ruimte tot verblijfsruimten, verbeteren van fiets- en voetgangersstromen in de autostad Rotterdam en het met elkaar verbinden van belangrijke plekken in de binnenstad.

Figuur 9: Wegwijzer binnenstad Rotterdam (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/19361848@N00/2887472313/>)

2. DISCOURSANALYSE

2.1 INLEIDING

Discoursanalyse is een methode die in het leven geroepen is om een deel van de complexiteit van het planningsproces in werkelijkheid te kunnen ontleden en begrijpen. In de wetenschap wordt het begrip op verschillende manieren uitgelegd en begrepen. Ook is er veel discussie tussen wetenschappers over de term en de toepassing van het begrip discours en discoursanalyse. Op de eerste plaats wordt bij discoursanalyse gekeken naar het proces waarbij bepaalde actoren invloed uitoefenen op andere actoren in het planningsproces. Daarbij worden tussen actoren argumenten uitgewisseld om elkaar ergens van te kunnen overtuigen. Deze argumenten onderling hebben tevens een relatie met elkaar en kunnen, gezien vanuit chronologisch oogpunt, invloed hebben op het onderwerp van discussie. Dit planningsonderwerp kan gezien worden als discours, beïnvloed door bepaalde argumenten uit de context die relevant zijn voor die discours. De uitgewisselde argumenten tussen betrokken actoren kunnen worden samengebracht in een discours.

Planningtheoretici en andere wetenschappers zijn lange tijd geïnteresseerd in de discourses die bevatten wat planners doen en hoe zij reageren op verschillende vraagstukken. Wetenschappers hebben veel geschreven over discoursanalyse, waarvan Foucault en Habermas twee invloedrijke planningstheoretici zijn. Maar “the methods through which discourses are identified and evaluated is as yet unclear in the literature”, stelt Kumar (2004, p. 829). Wetenschappelijke literatuur over discoursanalyse heeft ons met andere woorden veel kennis gebracht over de rol en functie van plannen en planning in werkelijkheid. Ook is het belang van discourses ruim beargumenteerd in de theorie. Desondanks wordt in de literatuur weinig geschreven over concrete methoden om discourses in werkelijkheid te kunnen analyseren, categoriseren en expliciteren.

2.2 DISCOURSANALYSE

2.2.1 Definitie discours

Voordat verder wordt ingegaan op de methode discoursanalyse is het van belang om de term discours te verduidelijken. In beginsel kent het woord ‘discours’ een nauwe verbondenheid met taal in zijn algemeenheid. Taal is geen middel om een boodschap op een neutrale wijze te kunnen overbrengen. Het werkt niet als een spiegel waarbij het verzonden boodschap gelijk is aan de interpretatie hiervan. Het gebruik van woorden kan de werkelijkheid van eenieder op een bepaalde manier vormgeven, waardoor woorden onlosmakelijk zijn verbonden met de context waarin de uitspraken worden gedaan. Vaak worden boodschappen verkondigd met behulp van metaforen. Met behulp van metaforen zegt men het één, maar bedoelt men het ander, oftewel ‘bringing out the thisness of a that or the thatness of a this’ (Burke, 1969, p. 247).

Volgens Van Dijk (1997) wordt discours gezien als interactief proces zoals een conversatie, debat of een uitwisseling van taal, maar dan gezien vanuit de context. Er wordt gesteld dat alle vormen van conversatie onlosmakelijk verbonden zijn met de context. Hajer gaat een stap verder en gebruikt de volgende definitie voor ‘discourse’: ‘an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices’ (1995, p. 44). Vrijvertaald betekent dit dat een discourse dus een cluster van opvattingen is die betekenis geven aan fenomenen om ons heen die worden opgevat en vertaald in werkelijkheid door een set van middelen die herkenbaar zijn voor bepaalde actoren. Deze opvattingen worden door de verzender begrijpelijk gemaakt voor de ontvanger door bijvoorbeeld het gebruik van metaforen. Het gebruik van metaforen kan worden gezien als middel voor het begrijpelijk maken van de boodschap. Deze opvattingen kunnen in werkelijkheid worden opgevat en vertaald door gebruik van herkenbare middelen. Om de discours inzichtelijk te kunnen maken moeten de interacties gedurende het proces geanalyseerd en gecategoriseerd worden.

Om niet tot verwarring te leiden duidt Hajer (2002) tevens het verschil tussen *discours* en *discussie*: “a

discourse refers to a set of concepts that structures the contributions of participants to the discussion” (p. 56). Discussie is een proces van uitwisseling van argumenten tussen verschillende actoren in werkelijkheid. Het beïnvloeden van de discussie door gebruik van bepaalde middelen of concepten wordt in het geheel discours genoemd. Deze middelen of concepten kunnen tevens niet gezien worden als argumenten.

Kumar duidt vervolgens tevens het verschil tussen de termen *discours* en *argument*. Waarbij een argument wordt gezien als een uiting om men te ‘informereren, confronteren, ondersteunen of overtuigen’ (2004, p. 833). En discours is ‘a broader exchange of ideas and points of view among various individuals in a particular situation’ (2004, p. 833). Vervolgens zou je een discours kunnen zien als constellatie van argumenten binnen een bepaalde context (Kumar, 2004). Het analyseren van de discourses, een zogenaamde discours analyse, in relatie tot elkaar is de hoofdzaak in dit onderzoek.

2.2.2 Definitie discoursanalyse

Een discoursanalyse is een methode waarbij citaten worden gelinkt aan de context waarin ze worden uitgesproken om zodoende bepaalde ‘hoe’-vragen te kunnen beantwoorden. Discoursanalyse heeft hoofdzakelijk te maken met de volgende drie aspecten: strategie, actoren en de communicatievorm. Dus welke betrokkenen (actoren) zijn betrokken bij een bepaald proces, hoe brengen ze een bepaald boodschap over (communicatievorm) tussen verschillende actoren en met welke intentie/belang doen zij dat (strategie).

Hajer (2006) introduceert, met betrekking tot de betrokken actoren, een nieuw concept genaamd ‘discourse coalition’ (p.70). Een discourse coalitie refereert naar een groep van actoren die, ‘in the context of an identifiable set of practices’, een bepaalde set van ‘story-lines’ gebruiken binnen een bepaald tijdsbestek. Hajer introduceert tevens het begrip ‘story-line’ (p. 69). Hij refereert met dit begrip naar het proces waarbij men de definitie van het probleem verandert naar nieuwe inzichten. Men maakt het probleem identificeerbaar en begrijpelijk door dit in verhaalvorm duidelijk te maken voor de betrokken actoren. Verschillende actoren kunnen dus verschillende verhalen vormen bij hetzelfde probleem.

Een ‘discoursanalyse’ wordt door Hajer omschreven als ‘the examination of argumentative structure in documents and other written or spoken statements as well as the practices through which these utterances are made’ (Hajer, 2006, p. 66). Hierdoor wordt het belang van de communicatievorm zichtbaar. Discours-analyse wordt gezien als het zoeken naar structuren tussen citaten met ingesloten argumenten en hoe deze in werkelijkheid betekenis krijgen. Discoursanalyse kan volgens Hajer bijdragen aan het beter vinden en begrijpen van het proces waarbij mechanismen (middelen om discourses te uiten) invloed uitoefenen op hoe die mechanismen worden geïnterpreteerd in werkelijkheid en hoe deze mechanismen bij elkaar bepaalde effecten in werkelijkheid kunnen teweegbrengen. Er wordt vanuit gegaan dat de werkelijkheid een aaneenschakeling van discourses is die op een bepaalde manier gerelateerd zijn aan elkaar en die elkaar op een bepaalde manier beïnvloeden. Deze discourses kunnen gesproken en schriftelijk inzichtelijk gemaakt worden. Dit duidt de nauwe verbondenheid tussen discoursanalyse en documentenanalyse. Een discoursanalyse kan volgens Hajer tevens de achterliggende beweegredenen expliceren.

Discoursanalyse wordt gezien als ‘the ensemble of a set of story lines, the actors that utter these story lines, and the practices through which these story lines get expressed’ (Hajer, 2006, p. 71). Oftewel een discours kan gezien worden als proces waarin verschillende actoren betrokken zijn. Deze actoren hebben de intentie om elkaar te beïnvloeden door gebruik van argumenten volgens een eigen verhaallijn (eigen perceptie van de waarheid) die deze actoren vertegenwoordigen. Om dit succesvol te kunnen doen gebruikt men argumenten die door middel van verschillende communicatievormen worden uitgedragen. Het analyseren van de uitwisseling van deze argumenten binnen bovenstaand beschreven context wordt discoursanalyse genoemd.

Nu wordt de relatie tussen het empirisch onderzoek, waarbij gekeken wordt naar relaties tussen plan en realiteit, met behulp van discoursanalyse duidelijker. Binnen een bepaalde discours van feitelijke gebeurtenissen, plannen en documenten worden verschillende argumenten uitgewisseld door verschillende actoren op verschillende momenten. Om de discours te kunnen analyseren is het dus niet alleen van belang om de argumenten inzichtelijk te maken, ook de relatie tussen verschillende argumenten is van belang. Vervolgens is het van belang om inzichtelijk te maken welke actoren de argumenten verkondigen, op welk tijdstip en uiteindelijk met welk belang zij deze argumenten uitdragen.

2.2.3 Methodische aanknopingspunten discoursanalyse

Onder andere als gevolg van de nog lang niet afgeronde wetenschappelijke discussie over de term discours en discoursanalyse als methode is er geen leidraad gecreëerd die uitlegt hoe een discoursanalyse concreet wordt uitgevoerd in het vakgebied van ruimtelijke planning. Wel zijn er aanknopingspunten te vinden in de sociaal wetenschappelijke theorie om dergelijk onderzoek te kunnen uitvoeren in een concreet empirisch veld.

Belangrijke onderdelen van discoursanalyse zijn; een opsomming van betrokken actoren en de communicatievormen die zij gebruiken om een boodschap duidelijk te maken. Daarnaast is het van groot belang om te weten welke intentie de actoren hebben om bepaalde argumenten te verkondigen. Actoren kunnen de definitie van het probleem telkens aanpassen aan de context. “The study of discourse allows one to see how a diversity of actors actively try to influence the definition of the problem” (Hajer, 2005, p. 177). De veranderende context naar verloop van tijd kan het beïnvloeden van de definitie van het probleem door betrokken actoren teweegbrengen.

Het analyseren van verschillende discoursen houdt in dat de telkens veranderende probleemdefinities door actoren kunnen gerelateerd worden aan de veranderende context. Oftewel verschillende typen citaten uit verschillende plannen gerelateerd kunnen worden aan feitelijke gebeurtenissen (context) is het mogelijk om het concept ‘story-line’ toe te passen. “A story line combines elements of the various discourses into a more or less coherent whole” (Hajer, 2006, p. 70). Er kan dus een zogenaamde samenhangende lijn van denken ontdekt worden die anders onopgemerkt zou blijven. Deze samenhangende lijn van denken is een perceptie van de waarheid omdat bij het lezen van citaten geprobeerd wordt te achterhalen wat bijkomende effecten kunnen zijn op de context. Er wordt dus iets gelezen in een citaat wat feitelijk niet bestaat. Kumar geeft daarom aan dat het “difficult is to explicate unstated components” en “it requires some assumptions” (Kumar, 2004, p. 834). Om tot het vormen van een story-line te komen binnen een bepaald discours zijn andere stappen nodig.

Hajer (2006, p. 70) heeft een methode ontwikkeld genaamd ‘argumentative discourse analysis’ (ADA). Dit is een methode waarbij wordt onderzocht wat er is gezegd, tegen wie en in welke context. Het gaat hier om het analyseren van een interactief proces tussen verschillende actoren waarbij men argumenten uitwisselt onder elkaar die verschillende effecten teweeg kunnen brengen. Hiervoor heeft Hajer (2006, p. 73-74) de volgende 10-stappenplan gecreëerd die moet leiden tot het beantwoorden van bovenstaande vragen:

1. *Desk research*: algemeen onderzoek naar betreffende documenten;
2. *Helicopter interviews*: interviews met bepaalde actoren die veel over het onderwerp weten;
3. *Document analysis*: analyse van citaten uit document, dit levert concept ‘story-lines’ op;
4. *Interviews with key players*: Interviews met betrokken actoren om te achterhalen wat tot wat heeft geleid?
5. *Sites of argumentation*: het zoeken naar data waaruit achterliggende argumenten kunnen blijken;
6. *Analyse for positioning effects*: controlemoment van standpunten van betrokken actoren;
7. *Identification of key incidents*: in detail uitwerken van belangrijke momenten in het proces;
8. *Analysis of practices in particular cases of argumentation*: conclusies van belangrijke momenten evalueren

met verzamelde data uit begin van het onderzoek;

9. *Interpretation*: interpretatie van de werkelijkheid;

10. *Second visit to key actors*: betrokken actoren confronteren met conclusies.

Kumar (2004) heeft als enige ernaar gestreefd om resultaten uit een discoursanalyse schematisch te kunnen visualiseren. Hij gebruikt hierbij de methode van Toulmin (1958) om argumenten te kunnen herkennen. Toulmin stelde dat argumenten worden opgesteld uit de volgende componenten: *claims*, *grounds*, *warrants*, *backing* and *qualifiers*. Claims (bewering) zijn ideeën die de deelnemer aan de discussie zou willen dat zijn publiek zou moeten geloven. Grounds (basis) zijn ideeën die als basis dienen om claims beter overtuigend te maken. Warrants (logica) doelt op de logica van het argument. Backing (steun) bieden ondersteuning voor het argument. Qualifiers (scope) duiden het bereik van een argument.

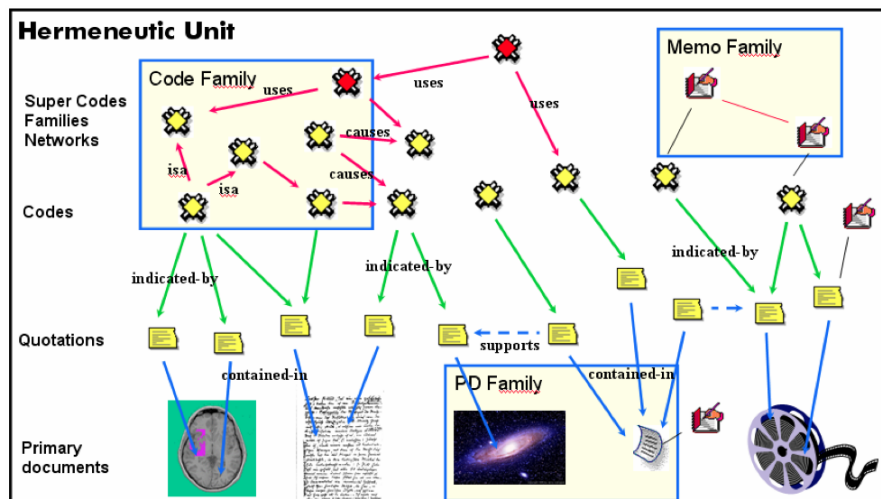
Dit heeft ertoe geleid dat Kumar een schema heeft opgesteld met langs de X-as een tijdsschaal. Claims worden langs de X-as chronologisch opgesteld. En langs de Y-as worden claims onderverdeeld op basis van welke betrokkene de claims heeft uitgesproken. Ook worden de claims geclassificeerd in de volgende types claims: *designative* (benoemende) claims, *definitive* (definitieve) claims, *evaluative* (evaluerende) claim en *advocative* (bepleitende) claims. Op basis van deze classificaties kunnen relaties tussen verschillende claims/argumenten worden verdeeld.

De analyse van Kumar van het proces rondom 'planning and design' heeft veel aanknopingspunten geboden voor dit empirisch onderzoek. Wel moeten de volgende aanmerking worden gemaakt. Kumar gaf aan dat zijn onderzoek heeft aangegeven dat zijn studie heeft bijgedragen aan de analyse van een gehele discours in plaats van de analyse van individuele argumenten. Dat betekent dat het analyseren van individuele argumenten tijdrovend en vanwege praktische redenen vaak ook niet mogelijk is, het analyseren van complete discourses is beter mogelijk.

2.2.4 Hyperlink technologie

Naast wetenschappelijke bronnen is het interessant om bestaande technologische bronnen te raadplegen omtrent discoursanalyse. Zogenaamde hyperlink technologie maakt het mogelijk om kwalitatieve data te analyseren om discourses te kunnen uiteenzetten. Atlas.ti (figuur 10) is een voorbeeld van hyperlink technologie en wordt op de Technische Universiteit Delft gebruikt. De uitgangspunten van dit programma bieden tevens aanknopingspunten. Het basisidee achter Atlas.ti is dat het een technologisch hulpmiddel is om citaten uit documenten te coderen. Het wordt binnen een Hermeneutic Unit (vergelijkbaar aan discours) mogelijk om netwerken (thema/onderwerp) te creëren van één of meerdere coderingen (type discours) die aan bepaalde citaten (argumenten) worden toebedeeld. Dit programma is alleen geschikt om bestaande data te verzamelen en te coderen of het labelen van citaten. Het analyseren van deze data moet hierna op de traditionele manier gebeuren.

Ook is het niet mogelijk om data in een tijdlijn te zetten, het is wel mogelijk om data te coderen op datum.



Figuur 10: Hiërarchisch verhouding binnen een zogenaamde 'Hermeneutic Unit'. (Muhr, 2004, p. 29)

2.3 METHODISCHE UITGANGSPUNTEN

Hajer, Kumar en het basisconcept achter het softwareprogramma Atlas.ti hebben voldoende aanknopingspunten geboden om een eigen methode aan te houden om een discours-analyse uit te kunnen voeren. Kumar heeft aangegeven dat het uitwerken van de bevindingen uit een discoursanalyse in een schematische weergave een tijdrovend en ingewikkeld proces is. Ook vermeldt Kumar dat het gezien de op den duur beperkte data moeilijk was om gegronde conclusies te kunnen trekken en ook omdat de conclusies moesten berusten op de onuitgesproken karakter van argumenten.

Gezien de beperkte tijd en de waarschuwingen van Kumar is in dit onderzoek gekozen voor een versimpelde methode om de analyse uit te voeren. Ook wordt de methode op basis van Hajer, Kumar en het basisconcept achter Atlas.ti aangehouden voor het onderzoek. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de methode van discoursanalyse en hoe deze schematisch wordt weergegeven. Dit in het licht van verder onderzoek naar wat de relatie is tussen documenten en de werkelijke ontwikkeling van het stationsgebied Rotterdam Centraal, met in het bijzonder de ontwikkeling van de Kruispleingarage.

2.3.1 Argumentatieve discours analyse

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de ‘argumentative discourse analysis’ (ADA) (Hajer, 2006, p. 70). Dit is een methode waarbij wordt onderzocht wat er is gezegd, tegen wie en in welke context.

- Wat: in documenten en plannen worden uitspraken gedaan door betrokken actoren. Er moet een opsomming worden gemaakt van verschillende citaten in relatie tot het probleem.
- Wie: de documenten en plannen worden opgesteld door bepaalde actoren en kunnen gericht zijn tot verschillende actoren. Naast de opsomming van citaten uit documenten en plannen is het van belang om te specificeren wie de uitspraken heeft gedaan en tot wie deze zich heeft gericht.
- Context: daarnaast is het van belang om de context te schetsen waarin de uitspraken worden gedaan. Met welke intentie (belang) worden de uitspraken gedaan en wat is het resultaat gezien vanuit de context.

De te volgen methodische stappen zijn gebaseerd op de discoursanalyse van Hajer (2006, p. 70):

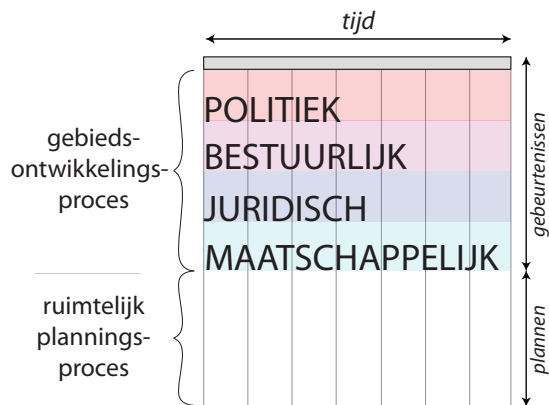
1. *Desk research*: algemeen onderzoek naar betreffende documenten. Hieruit volgt een opsomming van documenten en plannen die betrekking hebben op de Kruispleingarage. Ook wordt vermeld welke actoren verantwoordelijk zijn geweest voor de data en op welk tijdstip dat is gedaan. Documenten worden alvast naar thema geordend en (in)directe relaties tussen documenten of plannen kunnen in conceptuele vorm worden gelegd.
2. *Helikopter interviews*: interviews met bepaalde actoren die veel over het onderwerp van discussie weten. Dit zijn gesprekken met betrokkenen om de sfeer van het probleem aan te voelen. Deze gesprekken kunnen de conceptuele verbanden uit stap 1 verbeteren en aanvullen. Dit zijn gesprekken geweest met dhr. G. Wigmans en D. Kooijman, afstudeermentoren vanuit de TU Delft. Ook zijn er gesprekken geweest met dhr. R. Reede van het projectmanagementbureau van de gemeente Rotterdam en dhr. H. Hazenak van de afdeling Ruimtelijke Ordening van de gemeente Rotterdam.
3. *Documentenanalyse*: analyse van citaten of met andere woorden argumenten uit documenten. Deze citaten worden gecodeerd op basis van de volgende vier invalshoeken: politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk. Dit worden in dit onderzoek discours-typen genoemd. Het leggen van logische relaties tussen verschillende argumenten kunnen netwerken (discoursen) opleveren die door Hajer ‘story-lines’ worden genoemd. In deze fase zijn dat discoursen of story-lines in conceptuele vorm.
4. *Doelgerichte interviews met sleutelfiguren*: In interviews met betrokken actoren kan achterhaald worden wat tot wat heeft geleid. Betrokkenen kunnen door middel van gerichte interviews geconfronteerd worden met discoursen (perceptie van de waarheid) uit het onderzoek. Op basis van deze

confrontatie kunnen de geïnterviewde personen afwijzend of bevestigend reageren of nieuwe inzichten genereren.

5. *Interpretatie*: Op basis van voorgaande stappen kan een interpretatie van de werkelijkheid worden geschetst. Deze interpretatie zal de discoursen vanuit fase 3 aanvullen en complementeren.

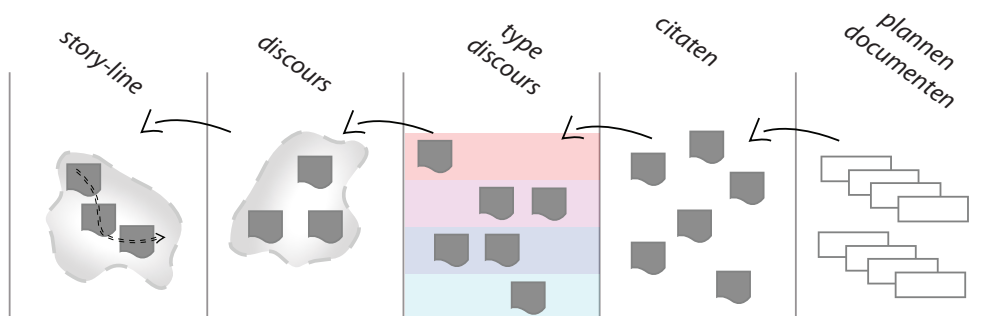
2.3.2 Opbouw schematische weergave

In dit hoofdstuk wordt de schematische weergave van het proces ingeleid en uitgelegd. Het volledige schema is te vinden in bijlage 1. Het schema (figuur 11) is onderverdeeld in twee delen. In het bovenste deel worden feitelijke gebeurtenissen geordend uit het gebiedsontwikkelingsproces en in het onderste deel worden plannen uit het ruimtelijk planningsproces opgesomd. Langs de X-as is een tijdsschaal opgesteld. Feitelijke gebeurtenissen en plannen worden langs de X-as chronologisch geordend, vanaf het jaar 1997 waarin de eerste gebeurtenis plaatsvindt tot het heden (2011). En langs de Y-as worden gebeurtenissen of argumenten onderverdeeld in type discoursen: politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk. Zodat de type discoursen leidend worden in plaats van welke actor verantwoordelijk blijkt voor een gebeurtenis. Dit is van belang omdat er om te beginnen veel actoren betrokken zijn en vaak feitelijke gebeurtenissen door actoren gezamenlijk worden uitgevoerd of niet duidelijk is wie de werkelijke actoren zijn.



Figuur 11: Opbouw schematische weergave proces

Inhoudelijk is het schema opgebouwd uit verschillende niveaus (fig.12). Aan de ene kant staan alle relevante plannen en documenten (kwalitatieve data) gepositioneerd en aan de andere kant de gewenste configuratie van plannen en documenten binnen een bepaald discours. Om dit mogelijk te maken worden citaten uit plannen en documenten verzameld die een relatie met andere plannen en documenten hebben. Deze citaten worden geordend op basis van bovenvermelde invalshoeken oftewel de type discours. Door deze citaten op een bepaalde manier te configureren kunnen relaties worden beschreven en door middel van story-lines kunnen verbanden tussen verschillende plannen en documenten worden beschreven. Een samenhangend geheel van een dergelijke netwerk wordt een discours genoemd.



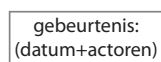
Figuur 12: Volgorde configuratie van documenten en citaten

Hierna worden de losse elementen toegelicht waaruit het schema is opgebouwd. Het volledige schema is te vinden in bijlage 1.

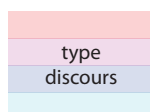
Een discours wordt in het schema door middel van een grijs gearceerde cluster afgebeeld. Een discours is een netwerk van directe en indirecte relaties tussen gebeurtenissen en plannen die door middel van citaten worden gecodeerd, ook story-lines maken onderdeel uit van een discours. De netwerkrelaties binnen een discours zijn tevens wat betreft onderwerpen of thema's gerelateerd aan elkaar en worden getypeerd door een zelfde groep actoren.



Feitelijke gebeurtenissen en plannen worden in een rechthoekig kader kort omschreven. Ook volgt een vermelding van de bijbehorende citaten die argumenten kunnen representeren. De datum van gebeurtenis of plan wordt vermeld en de betrokken actoren worden omschreven.



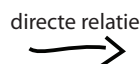
Het proces wordt bekeken vanuit een aantal specifieke invalshoeken. Gebeurtenissen uit het proces worden vanuit politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk oogpunt gecategoriseerd. Op basis van deze invalshoeken worden tevens argumenten in de vorm van citaten gecodeerd en chronologisch geordend.



Deze gebeurtenissen worden afhankelijk van verbondenheid op basis van onderwerp of thema door middel van visuele clusters samengevoegd. Binnen een cluster bevinden zich gebeurtenissen die sterk gerelateerd zijn aan elkaar.



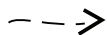
Tussen feitelijke gebeurtenissen en plannen kunnen directe relaties met bijbehorende argumenten plaatsvinden. Deze worden door middel van een doorgetrokken pijl gevisualiseerd. Directe relaties duiden verbanden waarbij het één een duidelijk gevolg of oorzaak is van het ander. Een directe relatie kan zijn dat bijvoorbeeld de gemeente opdracht geeft om een masterplan te ontwerpen. De relatie tussen de opdracht van de gemeente en de presentatie van het masterplan kan gezien worden als directe relatie.



Tussen verschillende feitelijke gebeurtenissen en plannen kunnen tevens indirecte relaties met bijbehorende argumenten plaatsvinden. Deze worden door middel van een gestreepte pijl gevisualiseerd. Indirecte relaties duiden verbanden waarbij het één een indirect gevolg of oorzaak is van het ander. Dus waarbij het één direct invloed heeft uitgeoefend op het ander of medeveroorzaakt.

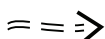
heeft. Een indirecte relatie is dus bijvoorbeeld dat het Rijk de gemeente adviseert om met private partijen te onderhandelen. Als hier een intentieovereenkomst uit voortvloeit tussen de gemeente en private partijen kan het advies van het Rijk gezien worden als indirecte relatie.

indirecte relatie



Tevens zijn er relaties tussen verschillende feitelijke gebeurtenissen en plannen, die zichtbaar worden gemaakt door middel van het gebruik van citaten, die niet indirect of direct waar te nemen zijn maar wel in een bepaalde gedachtenwijze passen. Deze relaties worden door middel van een dubbel gestreepte lijn gevisualiseerd. Deze relaties worden story-lines genoemd en berusten voor een gedeelte op aannames. Door middel van doelgerichte interviews kan de lijn van denken worden bevestigd of veranderd.

story-line



In dit deel van het rapport is de relatie gelegd met de theorie en is op basis daarvan een methode ontworpen om het empirisch onderzoek te kunnen uitvoeren. Het volgende deel (III) bestaat uit drie hoofdstukken die tevens drie discoursen beschrijven. In het schema zal door middel van cijfers verwijzingen naar de tekst worden afgebeeld. Ook zal in dit deel bevindingen uit interviews worden geïmplementeerd om een compleet beeld te krijgen van iedere discours. Bepaalde aannames kunnen met behulp van doelgerichte interviews worden geverifieerd.

Op basis van deze stappen zal er na deel III, de mogelijkheid zijn om conclusies te trekken uit bepaalde opvallende verbanden tussen plan en realiteit. Deze opvallende relaties zullen worden bekeken vanuit theoretisch en vanuit empirisch oogpunt. (Mis)matches tussen plan en realiteit kunnen hierdoor duidelijk worden gemaakt. Deze verbanden tussen plan en realiteit kunnen op basis van theoretische literatuur geduid worden.

2.4 INTERVIEW PROTOCOL

In deze paragraaf wordt het interviewprotocol beschreven zoals gehanteerd bij het afnemen van interviews naar aanleiding van dit onderzoek. De geïnterviewde sleutelfiguren worden opgesomd en de achtergrond van deze personen wordt toegelicht. Ook worden de interviewvragen gepresenteerd.

2.4.1 Interviews

Voor dit onderzoek zijn de volgende sleutelfiguren geïnterviewd:

dhr. John Westrik (3 mei 2011)

Direct betrokken bij het project van 2005 tot 2008 - werkzaam bij Gemeente Rotterdam, dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting, als expert Stedenbouwer en inhoudelijk verantwoordelijk voor plandocumenten van de gebiedsontwikkeling. In de latere periode onderdeel van het kwaliteitsteam voor het Stationsgebouw.

dhr. Fons Meijer (28 april 2011)

Direct betrokken bij het project vanaf ongeveer 2000 tot heden - werkzaam bij Gemeente Rotterdam, dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting en het projectmanagementbureau, vanaf 2000 tot 2009 als ontwerpcoördinator van het Stationsgebied, vanaf 2009 tot heden als Programmamanager Rotterdam Central District. Onder andere regisseur geweest van het plan “Weena: Global City District”.

dhr. Carol Hol en dhr. David Tuinzing (28 april 2011)

Betrokken als externe adviseur bij het project in 2007 - partner en conceptionist bij het bureau Concire, ontwikkelaar van gebiedsconcepten. Verantwoordelijk geweest voor de realisatie van de gebiedsvisie “Weena: Glocal City District”.

dhr. Martin Guit (28 april 2011)

Betrokken bij het project van 2002 tot 2007 - werkzaam bij de Gemeente Rotterdam, dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting, afdeling Verkeer en Vervoer, inhoudelijk betrokken bij de infrastructurele planvorming van het Stationsgebied.

mevr. Ria Aarnink (2 mei 2011)

Betrokken bij het project van 2002 tot 2006 - werkzaam bij de Gemeente Rotterdam, dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting, afdeling Stedenbouw, inhoudelijk betrokken bij de stedenbouwkundige planvorming van het Stationsgebied.

De geïnterviewde personen zijn allen zeer nauw betrokken geweest bij de ontwikkelingen van het stationsgebied van Rotterdam Centraal. John Westrik heeft een strategische rol vervuld tijdens de planvormingsproces van het project en heeft een breed beeld van het proces gegenereerd. Fons Meijer heeft ook een breed beeld gecreëerd gedurende het ontwikkelingsproces en is vooral betrokken geweest bij de dagelijkse leiding van het projectgebied. Martin Guit en Ria Aarnink zijn vooral betrokken geweest bij het planvormingsproces tot 2005 en zijn dus betrokken bij de oorspronkelijke uitgangspunten van de gemeente. Carol Hol en David Tuinzing zijn als externe adviseur betrokken bij het proces toen Concire opdracht heeft gekregen om de gebiedsvisie voor het stationsgebied op te stellen. De selectie van deze personen heeft geleid tot een veelzijdige overzicht van het proces.

2.4.2 Opbouw interview

Iedere geïnterviewde heeft een korte uitleg gekregen van de schematische weergave van het proces. De invalshoeken politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk zijn niet uitgelegd. Wel is uitgelegd dat het onderzoek zich richt op relaties tussen plan en werkelijkheid. De voor het Stationskwartier relevante plannen en actoren zijn opgesomd en kort toegelicht. Tijdens het gesprek is het schema gebruikt om data van feitelijke gebeurtenissen of plannen te achterhalen. Verder is niet inhoudelijk ingegaan op het schema.

Zoals gezegd wordt het mogelijk door het afleggen van interviews om mogelijke verbanden in het proces te kunnen achterhalen. De chronologie van het proces zal voor de opbouw van de interviews van groot belang zijn. Tijdens de interviews wordt het proces voornamelijk op basis van de chronologie in een evaluerende vorm besproken. Waardoor op bepaalde momenten in het gesprek verbanden in het proces naar voren komen waarover doelgerichte vragen worden gesteld. Hierop kunnen de geïnterviewde personen afwijzend of instemmend op reageren. Of kunnen nieuwe inzichten worden gegenereerd.

De interviews zijn als volgt opgebouwd, de complete vragenlijst is in bijlage 4 te vinden.

Inleiding: (vraag 1, 2) inleidende vragen.

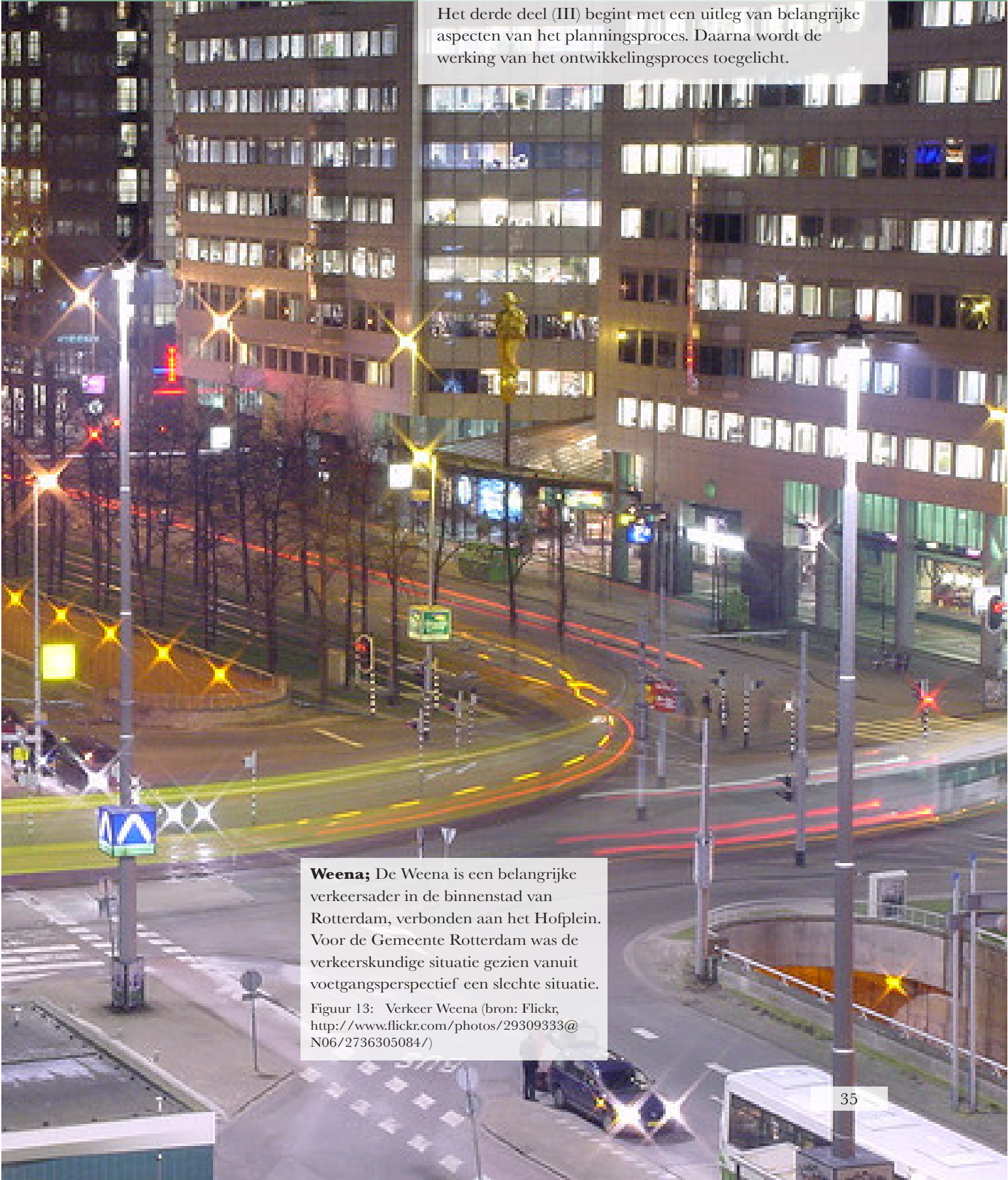
Kern: (vraag 3 - 11) interviewvragen hebben betrekken op drie fasen in het proces.

Slot: (vraag 12 - 15) vragen met betrekking tot externe en interne verhoudingen.

Om de interviews optimaal te kunnen uitvoeren is ongeveer 45 minuten nodig. Eén interview heeft 30 minuten geduurd vanwege administratieve redenen. Hier zijn een aantal vragen selectief onbeantwoord gebleven. Ook zijn bepaalde vragen bij bepaalde personen onbeantwoord gebleven, vanwege inhoudelijke redenen. De gespreksverslagen zijn in bijlage 5 te vinden.

III. THEORETISCH EN PRAKTISCH KADER

Het derde deel (III) begint met een uitleg van belangrijke aspecten van het planningsproces. Daarna wordt de werking van het ontwikkelingsproces toegelicht.



Weena; De Weena is een belangrijke verkeersader in de binnenstad van Rotterdam, verbonden aan het Hofplein. Voor de Gemeente Rotterdam was de verkeerskundige situatie gezien vanuit voetgangsperspectief een slechte situatie.

Figuur 13: Verkeer Weena (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/29309333@N06/2736305084/>)

3. HET PLANNINGSPROCES

In dit hoofdstuk staat de functie van het planningsproces centraal. Welke veranderingen in het ruimtelijk planningsproces zijn van belang? Ten eerste wordt ingegaan op de veranderingen in de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling. De verandering van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie wordt besproken. Ook de verandering van de publieke overheid naar private samenwerking en de verandering van de oude WRO naar de nieuw Wro wordt behandeld. Welke soorten juridische en niet juridische plannen zijn er en welke onderverdeling in soorten beleid is er? Als laatst wordt ingegaan op verschillende soorten beleid in de ruimtelijke planning.

3.1 DE OVERHEID ALS PARTNER

Voordat ingegaan wordt op de inhoud en functie van verschillende beleidsplannen is het belangrijk om de veranderende rol van de overheid te beschrijven waaruit deze plannen uit voortkomen.

3.1.1 Overheidssystemen

Overheidsinstellingen hebben afscheid genomen van sturen van boven af. Dat is niet alleen bij ruimtelijke ontwikkelingen het geval maar geldt voor de hele maatschappij. De Bruijn en Heuvelhof (1991) maken een verschil tussen de bovengeschiedte overheid, het hiërarchisch sturingsmodel en de overheid als nevensgeschiedte actor.

Bovengeschiedte overheid

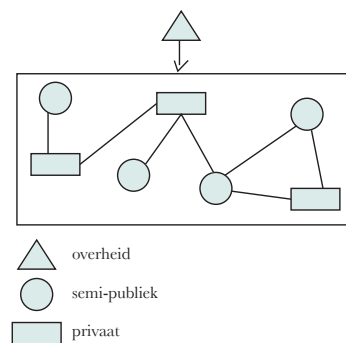
De overheid wordt hierin gezien als bovengeschiedte actor, die een omvattende sturende werking heeft op alle overige relevante actoren (Voogd, 1995) (fig. 14).

Het hiërarchisch sturingsmodel

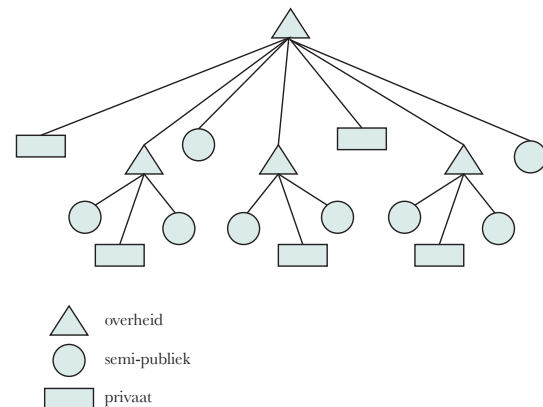
Ook hier is de overheid bovengeschiedt aan de te sturen actoren. Het verschil is dat in dit model ook aandacht is voor de relaties, de wisselwerking, tussen overheid en de te sturen actoren (Voogd, 1995) (fig. 15).

De overheid als nevensgeschiedte partner

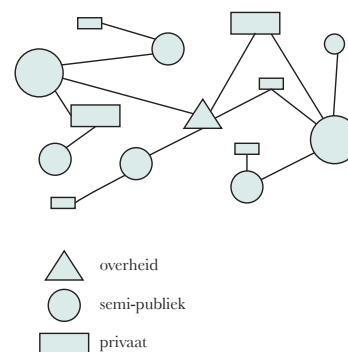
Analyses van besluitvormingsprocessen in de praktijk laten echter zien dat de overheid zelfden een bovengeschiedte rol vervult. Meestal zijn structuren zichtbaar als het beleidsnetwerk dat in figuur 16 is weergegeven. Vanuit deze netwerkbenadering is het selectief activeren van betrokken actoren een geschikte strategie om consensus te bereiken. Dat kan door afhankelijkheden strategisch te bevorderen of te beperken (Voogd, 1995).



Figuur 14: Bovengeschiedte overheid



Figuur 15: Het hiërarchisch sturingsmodel



Figuur 16: De overheid als nevensgeschiedte actor

Er moet daarom worden uitgezocht welke actoren moeten worden geactiveerd om tot het gewenste resultaat te komen. Hierin is verstandig om het netwerk aan actoren goed zichtbaar te maken. Een dergelijk netwerk waarbij de overheid een sturende rol heeft wordt een beleidsnetwerk genoemd.

3.1.2 Beleidsnetwerk

Een beleidsnetwerk wordt getypeerd aan de hand van de volgende componenten (Hufen en Ringeling, 1990:

- een verzameling van actoren: individuen, groepen, organisaties etc.;
- de belangen, wensen en doelen van die actoren;
- de activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan die actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben;
- de regels, normen en assumpties die de acties van en interacties tussen actoren bepalen;
- de verzameling van actie- en interactiemogelijkheden, waarover elke actor beschikt;
- de verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

Bij gebiedsontwikkeling is het belangrijk om de rol van de overheid goed te begrijpen met behulp van beleidsnetwerken. Door het inzichtelijk maken van de netwerken is het mogelijk om te achterhalen wat nodig is om interacties tussen actoren te bevorderen en partijen tot elkaar te brengen. Ook is het verstandig om selectiviteit hierin aan te brengen naar belang.

Deze paragraaf heeft gediend als inleiding naar de volgende paragrafen waarin verschillende instrumenten worden beschreven die worden ingezet door deze veranderde overheid bij gebiedsontwikkeling. De volgende paragrafen beschrijven deze verandering van de overheid vanuit een publiek en daarna vanuit een privaat oogpunt.

3.1.3 De veranderende rol van de gemeente

Des te meer verandert de rol van de overheid in de maatschappij. In steeds meer takken van sport is privatisering van overheidsdiensten aan de gang, waardoor er steeds meer ruimte is voor de markt. Voorbeelden zijn sectoren zoals onderwijs, zorg, openbaar vervoer en volkshuisvesting.

Ook op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling is de rol van de overheid in de loop der tijd veranderd. Jarenlang heeft de overheid een sterke rol gespeeld in ruimtelijke ordening. Verschillende Nota's en wetten hebben voor een sterk gereguleerde sector gezorgd. Na de oorlog zijn stadsuitbreidingen op grote schaal geregeld door de rijksoverheid. Kenmerkend voor de stadsuitbreiding in de negentiende eeuw was de kleine rol die gemeenten hierin speelden. (Groetelaars, 2004, p. 21) Tot eind negentiende eeuw was de rol van de gemeente beperkt tot het bouwrijp maken van de grond voor de markt. Het Nederlands systeem heeft zich in de loop van de tijd zo ontwikkeld dat een private partij met grondbezit, grond verkocht aan de gemeente, de grond werd bouwrijp gemaakt door de gemeente en weer terug verkocht waarna ontwikkelingen werden gerealiseerd door private projectontwikkelaars. Tegenwoordig heeft de gemeente steeds meer een actieve rol in stedelijke gebiedsontwikkeling.

De gemeente heeft als gevolg van voorgaande naast een publiekrechtelijke rol ook steeds meer een privaatrechtelijke rol. (Van 't Verlaat, 2008) De actieve rol kan betekenen dat de gemeente zelf gebiedsontwikkeling realiseert, soms in samenwerking met private partijen. Een dergelijke samenwerking wordt in de regel een Publiek Private Samenwerking (PPS) genoemd. Deze actieve rol van de gemeente kan volgens Van 't Verlaat (2008) zelfs resulteren in de gemeente als houder van de regie in stedelijke gebiedsontwikkeling.

De regierol van de gemeente wordt in Nota Grondbeleid (2001) door het ministerie van VROM omschreven als: “De mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om (ervoor te zorgen dat) haar grondgebied in te richten (wordt ingericht) in de vorm waartoe op democratisch gelegitimeerde wijze is besloten.” (p. 24) “Het gaat bij gemeentelijke regie om het sturing geven aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen”. (p. 64) Akro Consult (2002) hanteert de volgende definitie: “Wij omschrijven gemeentelijke regie bij stedelijke vernieuwing als de doelgerichte inzet van gemeentelijke bevoegdheden en middelen; deze inzet is er op gericht om in de wisselwerking tussen betrokken partijen stedelijke vernieuwingsplannen te doen ontwerpen en realiseren.” (p. 27) Direct is een groot verschil op te merken tussen de definitie van een publieke en van een private partij. Het ministerie ziet de overheid als regisseur van het gehele proces, terwijl Akro Consult samenwerking tussen publiek en privaat ziet als spil van ruimtelijke ontwikkelingen.

3.2 RUIMTELIJKE ORDENING

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verandering van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Ook de verandering van de oude WRO naar de nieuwe Wro komt aan bod.

3.2.1 Voorgeschiedenis van ruimtelijke ordening

De overheid probeert langs verschillende lagen van bestuur ruimtelijke ordening te regelen. Ruimtelijke ordening is een proces waarbij het grondgebied in Nederland een functie krijgt toegewezen door de overheid. Ruimtelijke ordening heeft in Nederland een lange voorgeschiedenis. Op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau zijn verschillende instellingen in het leven geroepen om Nederland ruimtelijk in te delen en ordenen. “Gebiedsontwikkeling is een vervolg op ruimtelijke ordening”. (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, p. 4) Zodra een stuk grond een bestemming (functie) krijgt, volgt gebiedsontwikkeling.

Verschillende ruimtelijke kaderwetten zijn op het gebied van ruimtelijke ordening opgesteld en vastgesteld door het ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Vanaf 1962 tot 2008 gold de Wet van de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het op basis daarvan opgestelde en vastgestelde Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro 1985). Deze wet heeft sinds juli 2008 plaats gemaakt voor een nieuwe wet, genaamd Wet Ruimtelijke Ordening (Wro). Deze kaderwet regelt welke ruimtelijke beleidsplannen moeten worden opgesteld en welke overheidsinstelling hiervoor verantwoordelijk is. Kortom, de oude WRO beschreef waar de taken en verantwoordelijkheden lagen van verschillende bestuurniveaus. Het meest vooruitstekende voorbeeld is het bestemmingsplan, dat door gemeenten moet worden opgesteld en vastgesteld. Het bestemmingsplan is juridisch bindend en geeft een functie (bestemming) en bijbehorende regels aan ieder stukje grond in Nederland. Het bestemmingsplan is gebaseerd op uitspraken die zijn gedaan op gemeentelijk bestuursniveau. De WRO voorzag ook in beleidsplannen van het Rijk en de provincies, respectievelijk de planologische kernbeslissing en het streekplan, die ieder ruimtelijke uitspraken deden op het eigen bestuursniveau.

Aan het begin van de 21e eeuw bleek deze wet ingehaald door de praktijk. De verticale samenhang tussen de Rijks-, provincie en gemeente bestuursniveaus bleek bij uitvoering van plannen niet te werken. Dit had te maken met het feit dat het wettelijk systeem teveel afweek van de werkelijkheid (Van Der Schoot, 2008). Beleid werd op hoofdlijnen uitgesproken in structuurplannen op regionaal niveau en bindende richtlijnen werden uitgesproken op gemeentelijk niveau in bestemmingsplannen. Hierop zijn vrijstellingsmogelijkheden mogelijk die projectplannen mogelijk maken in strijd met het geldende ruimtelijk beleid. Maar, in de praktijk waren de vrijstellingen meer regel dan uitzondering en fungeerden als instrumenten van beleid (Van Der Schoot, 2008). Dat vrijstellingsmogelijkheden op het bestaande beleid als stuurmiddel werden gebruikt in de praktijk is voor de overheid de aanleiding geweest om dit systeem te herzien in een nieuwe kaderwet, de nieuwe Wro.

3.2.2 Ontwikkelingsplanologie

Ten tijde van de oude WRO was er in Nederland vooral sprake van zogenaamde ‘toelatingsplanologie’ (Van der Schoot, 2008). Ruimtelijke plannen bepaalden de door de overheid gewenste ontwikkelingsstrategie in globale termen. In het bestemmingsplan werd door de overheid de strategie vastgesteld en juridisch bindend gemaakt. Het bestemmingsplan bepaalde wat toelaatbaar was en wat niet. Een initiatief wordt formeel pas goedgekeurd als het voldoet aan ruim van tevoren door overheden vastgestelde ruimtelijke eisen. De toelatingsplanologie bleek ingehaald door de praktijk. De kloof tussen ruimtelijke plannen en werkelijkheid werd te groot.

Toelatingsplanologie heeft inmiddels plaats gemaakt voor ontwikkelingsplanologie. Bij ontwikkelingsplanologie participeert de overheid actief bij ruimtelijke ontwikkelingen in samenwerking met private partijen.

Definitie Ontwikkelingsplanologie volgens ministerie van VROM:

Ontwikkelingsgerichte planologie is een vorm van integrale gebiedsontwikkeling waarin complementaire partijen in een gezamenlijk proces streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten.

In de Nota Ruimte (2006) staat:

“Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd om mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsuitvoering. Overheden moet zich daarbij meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven, en de dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke mogelijkheden en een verbetering van gebiedskwaliteiten. Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet.”

3.2.3 De ‘nieuwe’ Wet Ruimtelijke Ordening (Wro)

In deze paragraaf wordt ingegaan op de nieuwe, door de overheid ingevoerde, kaderwet op het gebied van ruimtelijke ordening. In juli 2008 ging deze nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) in, met als hoofddoel het stimuleren van een duurzame ruimtelijke kwaliteit. Meerdere verbeteringen zijn destijds ingevoerd om ruimtelijke ordening in Nederland beter te kunnen reguleren. Volgens het ministerie van VROM moet deze nieuwe wet in tegenstelling tot de oude:

- verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeente verhelderen;
- overheidsinstellingen bevorderen vooraf doelen te formuleren, in plaats van achteraf plannen te toetsen;
- handhaving versterken en besluitvorming versnellen.

De belangrijkste wijzigingen worden kort beschreven. In de Wro wordt een verschil gemaakt tussen planvormende (doelstellend) en kaderstellende (toetsend) plannen. Hoofdzakelijk heeft de structuurvisie een planvormende functie en de bestemmingsplan een kaderstellende functie. De structuurvisie wordt met ingang van de nieuwe wet verplicht gesteld op Rijks-, provincie en op gemeentelijk niveau, opvolgers van de oude respectievelijke Planologische kernbeslissing (Pkb), streekplan en structuurplan. Deze plannen waren kaderstellend van aard zijn, waardoor in tegenstelling tot de oude situatie provincies nu meer planvormend te werk kunnen gaan in plaats van achteraf toetsend.

Het bestemmingsplan blijft een juridisch bindend document waar plannen worden vastgesteld door de gemeente. Het verschil met de oude situatie is dat er op Rijks- en provinciaal niveau nu ook een normstellend plan bestaat, namelijk het inpassingsplan. Het inpassingsplan

functioneert op provinciaal niveau naast het gemeentelijke bestemmingsplan en heeft tot het gevolg dat bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau niet meer goedgekeurd behoren te worden door de provincie. Wel heeft de provincie mogelijkheid om inspraak te hebben gemeentelijke ontwikkelingen door een inpassingsplan op te stellen. Deze maatregel is genomen door het ministerie met het oog op het verminderen van bureaucratie. De inhoudelijke functie van het bestemmingsplan, het juridisch toetsen van vergunningsaanvragen, blijft ongewijzigd met ingang van de nieuwe wet.

3.2.4 Juridisch karakter van plannen

In dit deel wordt het juridisch gewicht van beleidsplannen toegelicht. Met ingang van deze nieuwe wet is ook het juridisch karakter van plannen veranderd, wat tot gevolg heeft dat overheden en burgers anders moeten omgaan met plannen. Er wordt ingegaan op het bestemmingsplan (inpassingsplan) en op de structuurvisie op Rijks-, provincie en gemeente niveau.

De structuurvisie wordt opgesteld door de Rijksoverheid, provincie en door de gemeente. Deze bestuursniveaus zijn juridisch verplicht om een structuurvisie op te stellen en vast te stellen. Dit heeft tot gevolg dat de structuurvisie juridisch bindend is voor het bestuursorgaan en niet voor burgers of anderen. Dit is in tegenstelling tot inpassingsplannen op nationaal en provincie bestuursniveau en bestemmingsplannen op gemeentelijk bestuursniveau die daarentegen wel juridisch bindend zijn voor ieder rechtspersoon in Nederland.

Het inpassingsplan en de structuurvisie worden op rijksniveau opgesteld door het ministerie van VROM, sinds 14 oktober 2010 is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Inpassingsplannen en structuurvisies op regionaal (provincie) niveau worden opgesteld door Provinciale Staten. De gemeenteraad stelt de structuurvisie op gemeentelijk niveau op en is verantwoordelijk voor het bestemmingsplan.

Met ingang van de nieuwe Wro is iedere gemeente verplicht om een bestemmingsplan op te stellen voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Ten tijde van de oude wet was alleen het bestemmingsplan juridisch bindend voor de burger. Het juridisch gewicht van andere sturingsplannen, zoals streekplannen en structuurplannen, was daardoor gering. Het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau werd een te dominant sturingsmechanisme in de praktijk. Vrijstellingsaanvragen, vergelijkbaar aan de voormalige artikel 19 procedure, om buiten het bestemmingsplan om projectbesluiten te nemen waren onvermijdelijk (Van Der Schoot, 2008). Kaderstellende en planvormende procedures liepen door elkaar heen en zorgden voor bureaucratie. Met ingang van de nieuwe wet heeft de overheid dit probleem aangepakt.

3.3 WETTELIJKE RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN

In de derde paragraaf worden beleidsplannen uit de Wro opgesomd en gedefinieerd. De inhoudelijke functie van de structuurvisie en andere beleidsplannen wordt besproken. In de nieuwe Wro van 2008 (de aangehaalde artikelen zijn te vinden in de nieuwe Wro geraadpleegd op <http://wetten.overheid.nl/>) worden de geldende plannen beschreven. De volgorde van behandeling is gebaseerd op de volgorde gehanteerd in de Wro.

3.3.1 Structuurvisie

De structuurvisie (Hfst. 2 Wro) bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied. Het gebied kan slaan op de gemeente, provincie of het Rijk. Ook moet in een structuurvisie uitgestippeld worden hoe de plannen verwezenlijkt worden. Op gemeentelijk niveau moet de gemeenteraad (eventueel in samenwerking met aangrenzende gemeenten) de gemeentelijke

structuurvisie vast stellen. Op provincie niveau wordt de structuurvisie door de Provinciale Staten vastgesteld en op landelijk niveau door de aangaande Minister in beraadslaging met de Tweede Kamer der Staten Generaal.

Inhoudelijk hoeft de structuurvisie zich niet alleen te richten op ruimtelijke ordening maar is volledig te bepalen door de betreffende bestuursorgaan en kan dus ook bijvoorbeeld uitspraken doen op het gebied van economie, milieu en leefbaarheid. Zoals eerder vermeld is de structuurvisie juridisch uitsluitend bindend voor het bestuursorgaan zelf, de structuurvisie is dus van juridisch bindende plannen afhankelijk om doelen te behalen en de doorwerking van plannen tot werkelijkheid te bewerkstelligen.

3.3.2 Bestemmingsplan en inpassingsplan

Een of meerdere bestemmingsplannen (Hfst. 3 Wro) moeten worden opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente. Doel van het bestemmingsplan is om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemming wordt gegeven aan het grondgebied en regels behorende bij de bestemming worden gehandhaafd. Het college van bestuur (Burgemeester en Wethouders) zijn bij machte om grenzen binnen het bestemmingsplan te wijzigen. Verder kunnen zij ook nadere eisen stellen ten aanzien van het in het plan omschreven bestemming en regels. Ook kan het college van bestuur een voorlopig plan in het werk stellen die maximaal 5 jaar geldig mag blijven. Dit wordt bijvoorbeeld bij aanleg van nieuwbouwwijken geïnitieerd om noodwinkels en noodscholen tijdelijk mogelijk te maken.

Ook heeft in tegenstelling tot de oude WRO en in tegenstelling tot de structuurvisie een bestemmingsplan een houdbaarheidsdatum van 10 jaar, na deze termijn moet het bestemmingsplan herzien en opnieuw vastgesteld worden. Ook zijn gemeenten verplicht om plannen te digitaliseren.

Nieuw is de introductie van de inpassingsplan, wat eigenlijk een bestemmingsplan is op Rijks- en provincie niveau. Dit kan opgesteld worden indien er provinciale of nationale belangen zijn die in een inpassingsplan worden opgesteld en vastgesteld naast het bestemmingsplan. Een provinciaal of nationaal inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft. De betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten moeten het provinciaal inpassingsplan vaststellen. Nationale inpassingsplannen worden vastgesteld door de Minister, betrokken Staten en gemeenten.

3.3.3 Projectbesluit

Het Projectbesluit (Wabo) is een vrijstellingsmogelijkheid op de Wro en is vergelijkbaar met het oude artikel 19 procedure. Het is een besluit gericht op de verwezenlijking van een project dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan (van der Schoot, 2008, p. 163). Het artikel dat het Projectbesluit in de Wro beschrijft is vanaf 01 oktober 2010 vervallen en maakt deel uit van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

3.3.4 Beheersverordening

De gemeenteraad kan in afwijking van het bestemmingsplan delen van het gemeentelijk grondgebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening (Hfst. 3A Wro) opstellen en vaststellen waarin het beheer van dat gebied en het bestaande gebruik wordt geregeld. De beheersverordening is bij amendement opgenomen en als een nieuw instrument geïntroduceerd, maar lijkt in wezen toch weinig anders te zijn dan een conserverend bestemmingsplan (Koeman 2006). De gemeente hoeft dus niet iedere 10 jaar een bestemmingsplan op te stellen en vast te stellen.

3.3.5 Provinciale Verordening en Algemene Maatregel van Bestuur

Een provincie is in staat om aanvullende voorschriften aan een bestemmingsplan te stellen door een Provinciale Verordening (Hfst. 4 van de Wro) op te stellen. Voorschriften die worden opgesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Zo is ook de Minister bij machte om bijkomende regels te stellen aan bestemmingsplannen, dit wordt geregeld in een Algemene maatregel van bestuur (AMvB).

3.3.6 PlanMER

In het milieu-effectrapport (PlanMER) (Hfst. 7 Wet Milieubeheer) moeten eventuele gevolgen voor het milieu als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen objectief in beeld worden gebracht in een rapportage. Aanleiding voor het introduceren van dit plan is om bij diverse procedures het belang voor het milieu een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. De m.e.r.-procedure is gekoppeld aan de 'moederprocedure'. Dit is de procedure op grond waarvan besluitvorming plaatsvindt, bijvoorbeeld de bestemmingsplanprocedure. De procedure is tevens transparant waarbij de voortgang moet worden gecommuniceerd met burgers.

Dit doel wordt bereikt door in de m.e.r.-procedure (InfoMil, 2010, p.3):

- de milieugevolgen van het initiatief of de activiteit en reële alternatieven hiervoor systematisch, transparant en objectief in beeld te brengen in het milieueffectrapport en maatregelen te beschrijven om negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken.
- de kwaliteit van het m.e.r. bij plannen en complexe besluiten te laten toetsen door de onafhankelijke landelijke Commissie voor de milieueffectrapportage, de Commissie m.e.r.
- de maatschappij te betrekken door één ieder de mogelijkheid te bieden om in te spreken en zijn of haar zienswijze naar voren te brengen.
- de milieugevolgen, de alternatieven en de ingebrachte zienswijzen en adviezen mee te laten wegen bij de vaststelling van het plan of het nemen van het besluit en de wijze waarop dat is gebeurd toe te lichten. M.e.r. kan de overheid dus helpen bij de besluitvorming.

Omdat gebiedsontwikkeling voor een groot gedeelte door wetten wordt gereguleerd is het van belang om helder in kaart te brengen welke beleidsplannen geldig zijn en welke functie de plannen vervullen.

3.4. RUIMTELIJK BELEID PER BESTUURSLAAG

In deze laatste paragraaf wordt ruimtelijk beleid per bestuurslaag toegelicht. Hier volgt een opsomming van beleid per sector dat relevant is voor de case Rotterdam Central District en de Kruispleingarage. In het empirisch deel van dit rapport wordt inhoudelijk dieper ingegaan op de meest relevante plannen voor het onderzoek.

3.4.1 Rijksbeleid

Rotterdam kent een lange geschiedenis aan beleid met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de gemeente Rotterdam een grote rol heeft gespeeld. Verschillende plannen hebben betrekking op of een relatie met bepaalde gebiedsontwikkelingen in de stad, zoals het project rondom Rotterdam Centraal. Ruimtelijk beleid is op te splitsen in drie bestuursniveaus, namelijk Rijksbeleid, Provinciaal beleid en gemeentelijk beleid. Binnen de gemeentegrenzen is beleid voornamelijk op te splitsen in beleid op deelgemeentelijk niveau, sectoraal beleid, gebiedsbeleid en aangrenzend gebiedsbeleid.

Voornaamste voorbeeld van beleid van invloed op Rotterdam Central District (RCD) op rijksniveau is de Nota Ruimte opgesteld door het voormalige ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en

Milieu (VROM). In de Nota Ruimte heeft de Rijksoverheid beleid uitgestippeld waarbij de regie van ruimtelijke ontwikkelingen voornamelijk worden gelegd bij lokale overheden. Ook zijn een aantal strategische ontwikkelingen door de overheid geselecteerd met groot (inter)nationaal belang.

Dit strategisch beleid op rijksniveau wordt onder andere gestald onder de noemer sleutelprojecten. De Rijksoverheid kan een gebiedsontwikkeling die in bepaalde opzichten de grenzen van dat gebied of van de stad overstijgt bestempelen als sleutelproject. De sleutelprojecten kwamen voort uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1988. De aanleiding hiervoor was mede geboren bij de totstandkoming van één Europese markt. De verwachting bij de overheid was dat concurrentie binnen de Europese Unie niet zou plaatsvinden tussen landen maar vooral tussen stedelijke gebieden (Wouden e.a., 2009). Ruimtelijk beleid werd ontwikkeld die de internationale concurrentiepositie van de stedelijke gebieden tot doel had. De Kop van Zuid in Rotterdam, Céramique in Maastricht en Amsterdam Zuidas (bron: Bureau Stedelijke Planning, 2009) zijn een aantal voorbeelden van eerste en tweede generatie sleutelprojecten, waarvan de gebiedsontwikkeling RCD ook een voorbeeld van is. Rotterdam Central District wordt gerekend tot de tweede generatie sleutelprojecten.

3.4.2 Provinciaal beleid

Met betrekking tot de gebiedsontwikkeling RCD is ruimtelijk beleid tevens op provinciaal niveau van groot belang. De stadsregio Rotterdam heeft in oktober 2005 in nauwe samenwerking met de provincie Zuid-Holland de structuurvisie RR2020 opgesteld. Het 'Ruimtelijk Plan Rotterdam 2020' heeft ambities uitgesproken voor de regio Rotterdam. Rijks- en provinciaal beleidsplannen bestaan voornamelijk uit lange termijn doelstellingen. Ingaan op RR2020, welke doelstellingen en aard hiervan.

3.4.3 Gemeentelijk beleid

De gemeente Rotterdam heeft verschillend gemeentelijk beleid opgesteld om ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen te sturen. Het Ruimtelijke plan Rotterdam 2010 is maart 2001 opgesteld als gemeentelijk beleid. Dit plan spreekt het ambitieniveau uit van ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Rotterdam tot rond 2010. Dit plan heeft als voorloper gediend voor de Stadsvisie die in 2007 is vastgesteld. Deze Stadsvisie is de vigerende structuurvisie voor de gehele gemeente Rotterdam. De Stadsvisie Rotterdam 2030 is vastgesteld in november 2007 door de gemeenteraad van Rotterdam. In de Stadsvisie is een ontwikkelingsstrategie voor de stad Rotterdam opgenomen, voor de periode tot 2030. Doelstellingen uit dit plan zijn visionair van aard en ook wat meer concrete doelstellingen worden omschreven toegespitst op verschillende sectoren. Een visie wordt uitgesproken voor de stad Rotterdam als "internationale stad aan de rivier met een aantrekkelijke en complete binnenstad". Kortom, het plan staat voor "een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad". In de Stadsvisie worden tevens een aantal gebieden concreet aangewezen als zogenaamde VIP- gebieden, waarvan het Rotterdam Central District één is. Dit heeft geleid tot de doelstelling om de kwaliteit van de buitenruimte te verbeteren, het maken van verbindingen tussen bepaalde gebieden, het zorgen voor een verbeterde bereikbaarheid en de aanpak van de binnenstad.

In 2008 en 2009, na het vaststellen van deze Stadsvisie, zijn hier een aantal plannen uit voortgevloeid die doelstellingen uit Stadsvisie moeten ondersteunen. De Visie Openbare Ruimte Binnenstad, de Rotterdamse Centrumstijl, Binnenstadsplan 2020, Programma milieu Rotterdam en Verkeersplan Binnenstad.

De Visie Openbare Ruimte Binnenstad wordt ook wel de Buitenruimtevisie genoemd. Hierin staan doelstellingen vermeld die de openbare ruimte in Rotterdam 'herkenbaar' moeten maken. De van oudsher dominante rol van de auto in de stad Rotterdam zal in de toekomst in het centrum meer ruimte moeten geven aan fietsers en voetgangers. Voornaamste doelstellingen hebben te maken met

het verbeteren van het netwerk, continuering van routes en het omvormen van openbare ruimtes naar openbare verblijfsruimtes.

Het Binnenstadsplan ‘Binnenstad als City Lounge 2008-2020’ is in december 2008 vastgesteld door de gemeenteraad van Rotterdam. Het Binnenstadsplan is het kader voor alle ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de binnenstad, waaronder ook het gebied rondom Rotterdam Central District. Voornaamste doelstelling van dit plan is om de binnenstad te ontwikkelen als “een vitale kwaliteitsplek voor ontmoetingen, verblijf en vermaak om zodoende een essentiële bijdrage te leveren aan de Rotterdamse quality of life”, een samengevatte vertaling van de term ‘city lounge’. Het plan spreekt voornamelijk over de kwaliteit van de openbare ruimte. Daarnaast staat een toename van de woonfunctie in de binnenstad en de vergroting van economische potenties van de binnenstad als doel.

Het Verkeersplan Binnenstad ‘City Lounge bereikt’ is in december 2009 door de gemeenteraad vastgesteld. In dit plan worden doelstellingen omschreven die anticiperen op de verwachte groei van het aantal bewoners en bezoekers in de toekomst in de binnenstad. Het verkeersplan heeft tevens betrekking op het plangebied Rotterdam Central District. In het Verkeersplan Binnenstad zijn diverse maatregelen opgenomen om een bereikbare binnenstad voor alle verkeerssoorten te realiseren en daarnaast staat Rotterdam een aantrekkelijk openbaar verblijfsklimaat voor ogen. Ook wordt een parkeerstrategie, waar de Kruispleingarage onderdeel van uit maakt, in detail omschreven en worden suggesties gegeven om meer duurzaam vervoer te stimuleren.

3.4.4 Sectoraal beleid

Er is tevens ruimtelijk beleid in het leven geroepen, toegespitst op bepaalde segmenten binnen de gemeentegrenzen, dit wordt sectoraal beleid genoemd. Sectoraal beleid is beleid dat op lange termijn wordt aangepast aan nieuw ontstane situaties. De Hoogbouwnota is de meest in het oog springende voorbeeld van sectoraal beleid in Rotterdam. De Hoogbouwnota, die in 2000 door de gemeenteraad is vastgesteld, heeft als doel het realiseren van een sterk verdicht multifunctionele binnenstad. In de Hoogbouwnota worden diverse stedelijke knopen onderscheiden, waaronder het Rotterdam Central District. Hier kan “een compacte skyline worden ontwikkeld, met een uitstekende infrastructuur en een concentratie van functies”. Dit plan staat aan de basis voor het hernieuwde plan Hoogbouwvisie 2010. In principe blijft de huidige hoogbouwstrategie gehandhaafd, deze wordt op enkele gebieden uitgebreid. Rotterdam heeft, naar nu blijkt, flink aan de weg getimmerd wat betreft hoogbouw op de Kop van Zuid en in de binnenstad. In deze nota werd tevens een verdichting en verhoging van de skyline rondom de Coolsingel en de Weena voor ogen gesteld. Ondanks (of dankzij) het visionaire karakter van dit plan is dit plan aan vele veranderingen onderhevig geweest en is een verdichting van hoogbouw in Rotterdam uiteindelijk goed mogelijk gebleken. Naast deze nota zijn sectorale beleidsplannen opgesteld zoals de Bouwverordening, Horecabeleid, Waterplan en de Lichtvisie Rotterdam. Deze plannen hebben weinig tot geen belangwekkend invloed zullen uitgeoefend op het gebiedsontwikkelingsproces rondom het Stationsgebied en de Kruispleingarage.

4.4.5 Gebiedsbeleid

Ook zijn er beleidsplannen gerelateerd aan het gebied Rotterdam Central District. Het Stedenbouwkundig plan werd oorspronkelijk in 2005 opgesteld door de gemeente Rotterdam en in februari 2008 is dit plan herziend. Dit plan heeft als basis gewerkt voor volgende beleidsplannen in het stationsgebied. De essentie van dit Stedenbouwkundig plan van 2005 is de koppeling tussen het nieuw te bouwen station, het Stationsplein/Kruisplein en de Westersingel, dit wordt de Culturele as genoemd. Hierin is als uitgangspunt een verbeterde uitwisseling van fietsers en voetgangers.

Nadat dit plan is besproken in de gemeenteraad en vastgesteld door het college van B&W zijn andere plannen gerelateerd aan dit plan opgesteld. Een belangrijk plan wat volgde op het stedenbouwkundig

plan is de gebiedsvisie genaamd 'Glocal City District'. Het plan 'Weena, Glocal City District' is in juli 2007 gepresenteerd en wordt ondersteund door het college van B&W van Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft in nauwe samenwerking met enkele marktpartijen een conceptueel gebiedsvisie voor het Rotterdam Central District ontwikkeld. De gebiedsvisie geeft richting en verwoordt de identiteit en de positionering van het Rotterdam Central District in de toekomst. In dit plan wordt gesproken over 'Mixone', een gedeelte vrije programma met verschillende functies om het van het gebied een aantrekkelijk verblijfsgebied te maken.

Op basis van het gebiedsconcept 'Glocal City District' heeft de ruimtelijke vertaling naar het Stedenbouwkundig plan een vernieuwde invulling gekregen. Het eerste Stedenbouwkundig plan voor het stationsgebied dateert uit 2005, en heeft voorwerk verricht om draagvlak te creëren bij marktpartijen. De herziende versie is op 5 februari 2008 vastgesteld door het college van B&W en op 12 juni 2008 behandeld in de gemeenteraad van Rotterdam. In de herziende versie is het belang van de betrokken marktpartijen afgewogen gebracht.

Een beeldkwaliteitsplan, welstandsparagraaf, structuurvisie en een planMER zijn opgesteld binnen voor het project Rotterdam Central District. In het definitief concept van het Beeldkwaliteitplan van 23 februari 2009 worden kwaliteitscriteria op de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte en voor de nieuw te ontwikkelen gebouwen in het stationsgebied omschreven.

De Structuurvisie is maart 2011 vastgesteld door het college van B&W van Rotterdam. Dit plan biedt een ruimtelijk kader waarin de hoofdlijnen van de gewenste gebiedsontwikkeling van het Rotterdam Central District is genoemd. Ook wordt grofweg beschreven welke functies in het gebied zullen worden ontwikkeld inclusief de hoeveelheden.

Ook zijn beleidsplannen in wording die ingaan op een onderdeel van de gebiedsontwikkeling Rotterdam Central District. Tot op heden is dat het verkeerskundige onderzoek Oost, Randvoorwaarden Weenapoint, Randvoorwaarden Delftse Plein en Randvoorwaarden Conradstraat. Met uitzondering van het verkeerskundig onderzoek Oost, die ingaat op infrastructurele oplossingen rondom de oostelijke zijde van het Stationsgebied, zijn dit plannen die dieper ingaan op de ruimtelijke kwaliteitscriteria voor bepaalde ontwikkelingskavels binnen de gebiedsgrenzen van de gebiedsontwikkeling RCD. De meeste van deze plannen zijn nog niet openbaar.

3.4.6 Aangrenzend beleid

Gemeente Rotterdam stelt voor verschillende gebieden binnen de gemeentegrenzen gebiedsbeleid vast. Voor het stationsgebied is beleid opgesteld voor aangrenzende gebieden van groot belang. Belangrijk is de samenhang met deze aangrenzende gebieden met betrekking tot openbare ruimte en infrastructuur. Aangrenzend gebiedsbeleid van belang voor het Stationskwartier is de Visie Lijnbaankwartier, Visie Oude Westen, Laurenskwartier, Proveniersplein en Coolsingelstudie. Ruimtelijke beleidsplannen met betrekking tot het ontwikkelingsgebied hebben eerder veel invloed op de aangrenzende gebieden dan andersom. Gebieden rondom het stationsgebied bestaan voornamelijk uit woonfuncties. Aannemelijk is dat de ontwikkelingen in deze gebieden, die later zullen plaatsvinden, beïnvloed worden afhankelijk van het resultaat van de ontwikkelingen in het Stationsgebied.

Conclusie

In dit hoofdstuk heeft de functie van het planningsproces centraal gestaan en zijn de volgende vragen beantwoord. Welke veranderingen in het ruimtelijk planningsproces zijn van belang? Welke soorten juridische en niet juridische plannen zijn er en welke onderverdeling in soorten beleid is er?

De rol van de overheid is de laatste jaren veranderd van bovengeschatte overheid naar de rol van nevensgeschikte partner. Om de rol van de overheid goed in kaart te brengen is het van belang om het beleidsnetwerk in zicht te brengen, waarbij actoren en belangen belangrijke aspecten zijn. De rol van de gemeente is de afgelopen jaren ook veranderd naar een actieve rol bij gebiedsontwikkeling. Deze actieve rol van de gemeente zorgt ervoor dat de gemeente naast de publiekrechtelijke rol ook steeds meer een privaatrechtelijke rol inneemt. Zoals in de ontwikkelingen van het stationsgebied van Rotterdam Centraal ontwikkelt de gemeente in samenwerking met private partijen. In het Stationskwartier van Rotterdam heeft de overheid erop aangedrongen bij de gemeente om de regie in handen te houden. Ook de verandering van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie mag niet ongezien blijven.

Ten tijde van toelatingsplanologie bepaalden ruimtelijke plannen de door de overheid gewenste ontwikkelingsstrategie in globale termen. In het bestemmingsplan werd door de overheid de strategie vastgesteld en juridisch bindend gemaakt. Het bestemmingsplan bepaalde wat toelaatbaar was en wat niet. Een initiatief wordt formeel pas goedgekeurd als het voldoet aan ruim van tevoren door overheden vastgestelde ruimtelijke eisen. De toelatingsplanologie bleek ingehaald door de praktijk, dat inmiddels plaats heeft gemaakt voor ontwikkelingsplanologie. Bij ontwikkelingsplanologie participeert de overheid actief bij ruimtelijke ontwikkelingen in samenwerking met private partijen.

Deze veranderende juridische functie van plannen heeft tot gevolg gehad dat de wet moest worden aangepast. De oude WRO heeft plaats gemaakt voor een nieuwe kaderwet, de nieuwe Wro. De nieuwe wet had als doel om de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeente te verhelderen; Overheidsinstellingen te bevorderen vooraf doelen te formuleren, in plaats van achteraf plannen te toetsen; en handhaving te versterken en besluitvorming te versnellen. Tevens is de rol van het bestemmingsplan veranderd en is de structuurvisie geïntroduceerd. Met ingang van de nieuwe Wro is iedere gemeente verplicht om een bestemmingsplan op te stellen voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Het bestemmingsplan was op gemeentelijk niveau een te dominant sturingsmechanisme in de praktijk. Vrijstellingsaanvragen, vergelijkbaar aan de voormalige artikel 19 procedure, om buiten het bestemmingsplan om projectbesluiten te nemen waren onvermijdelijk (Van Der Schoot, 2008). Kaderstellende en planvormende procedures liepen door elkaar heen en zorgden voor bureaucratie. Met ingang van de nieuwe wet heeft de overheid dit probleem aangepakt. Ook is iedere gemeente in Nederland verplicht om een structuurvisie op te stellen waarin hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied werden opgesteld.

Om de ontwikkelingen van het Stationskwartier te kunnen besturen en doelstellingen voor dat gebied te omschrijven zijn door de betrokken overheden verschillende soorten beleid opgesteld. In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende soorten beleid; Rijks-, provinciaal, gemeentelijk, sectoraal, gebieds- en aangrenzend beleid.

4. HET ONTWIKKELINGSPROCES

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werking van het ontwikkelingsproces. Ten eerste gaan we inhoudelijk in op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Welke veranderingen zijn tegenwoordig van belang in de praktijk van gebiedsontwikkeling? Ook worden actoren opgesomd die een rol spelen bij gebiedsontwikkeling en wordt ingegaan op ruimtelijk procesmanagement. Hoe kunnen publieke instellingen omgaan met het complexe proces van gebiedsontwikkeling?

4.1 BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Voordat ingegaan wordt op de definitie van gebiedsontwikkeling en op de belangrijkste actoren die een rol spelen bij gebiedsontwikkeling is het van belang om even stil te staan bij de veranderende stedelijke context.

4.1.1 De veranderende stad: network society

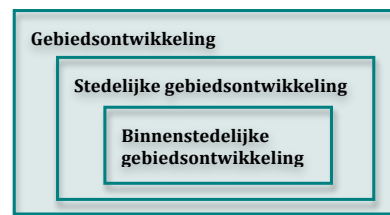
Stedelijke gebiedsontwikkeling moet opereren in een veranderende context die steeds complexer wordt. Door de opkomst van ICT technologie en de steeds sterker wordende globalisering is een maatschappelijke ontwikkeling waarneembaar wat de nadruk niet meer op de locatie zelf legt maar op de verbindingen tussen locaties. De wereld is een verzameling van verbindingen tussen verschillende locaties en van verschillende functies geworden. Dit kunnen netwerken zijn op het gebied van economie, logistiek, entertainment, politiek, wetenschap en andere denkbare functies zonder fysieke grenzen. Sociologen spreken van een netwerksamenleving (eng: network society).

Castells, (2000) de belangrijkste auteur van deze ontwikkeling, stelt dat onze samenleving steeds meer wordt gevormd tussen twee polen, namelijk het netwerk en het ik. Wat tot gevolg heeft dat fysieke locaties en de historische of culturele waarde hiervan minder belangrijk worden. De waardering die men heeft voor ruimtelijke kwaliteit van gebieden in de stad verminderd. Hierdoor wordt het behalen van een hoge ruimtelijke kwaliteit steeds moeilijker voor de hiervoor verantwoordelijke overheidsinstellingen. De overheid is genooddaakt om private partijen te overtuigen van de meerwaarde die gecreëerd wordt door hoge ruimtelijke kwaliteit, zodat private partijen hiervoor in samenwerking met de overheid financiële middelen ter beschikking stellen. Ruimtelijke kwaliteit wordt steeds meer een gezamenlijk belang en de realisatie hiervan vereist een gezamenlijke inspanning van publiek en privaat (Janssen-Jansen, e.a., 2009). Een dergelijke gezamenlijke inspanning kan niet zonder inspanning van de procesmanager tot stand komen. Met procesmanagement wordt getracht tegemoet te komen aan zowel de netwerkvorming en dynamiek in de samenleving als aan de toename van maatschappelijke ambities (Daamen, 2005). Deze toename van maatschappelijke ambitie is een gevolg van globalisatie. Sassen (2001), de voornaamste auteur op het gebied van globalisatie, stelt dat globalisatie er voor heeft gezorgd dat steden steeds meer met elkaar moeten concurreren om te kunnen overleven. Het gevolg is dat steden hierdoor anders moeten omgaan met ruimtelijke ontwikkelingen, door bijvoorbeeld unieke strategische opties te bieden aan bedrijven om zich te vestigen in de gemeente.

4.1.2 Definitie (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling

Stapsgewijs wordt een begin gemaakt met het definiëren en ontleden van het begrip (binnen) stedelijke gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling omvat een breed georiënteerd scala aan ruimtelijke ontwikkelingen die een bepaald omkaderd gebied bestrijken. Dat kunnen ruimtelijke ontwikkelingen zijn op het gebied van bijvoorbeeld huisvesting, industrie, infrastructuur of milieu. Stedelijke gebiedsontwikkeling is een vorm van gebiedsontwikkeling, waarvan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling een onderverdeling is (figuur 17).

Volgens het ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) is gebiedsontwikkeling onder te verdelen in stedelijke gebiedsontwikkeling, nieuwe ontwikkelingen in uitleggebeden en integrale gebiedsontwikkelingen op regionale schaal (VROM, 2009). Volgens Daamen (2006) is stedelijke gebiedsontwikkeling op te splitsen in vernieuwing van naoorlogse woonwijken, vernieuwing van verlaten bedrijventerreinen of binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is een vorm van stedelijke gebiedsontwikkeling dat plaats vindt in de stadskern van een stad.



Figuur 17: Typering gebiedsontwikkeling

Het ministerie van VROM gebruikt de term “binnenstedelijke gebiedsontwikkeling” niet als zodanig maar heeft het over “centrumplannen en transformaties/binnenstedelijke herstructurering” (VROM, 2009). De term centrumplannen refereert naar transformaties van binnenstedelijke winkelgebieden in het centrum van een stad of dorp die niet aan de hedendaagse eisen voldoen. Deze eisen worden door het ministerie niet expliciet omschreven, maar de overheid heeft als doel om deze gebieden gezond en leefbaar om te vormen tot multifunctionele gebieden met bijvoorbeeld een combinatie van wonen, werken en handel. De term transformaties / binnenstedelijke herstructurering behelst ontwikkelingen in gebieden die vaak tegen het centrum van een stad of dorp liggen gekenmerkt door hun monofunctionaliteit (industrie, bedrijven of transport) die getransformeerd moeten worden tot multifunctionele gebieden.

In dit onderzoeksrapport wordt geconcentreerd op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt steeds complexer, dat heeft hoge investeringskosten tot gevolg. De complexiteit heeft te maken met vele betrokken actoren en vanwege de hoge mate van uitvoeringstechnische risico's. Maar ook maatschappelijke ontwikkelingen overstijgt het desbetreffende gebied en zelfs de stad (Van 't Verlaat, 2008).

4.1.3 Actoren binnen gebiedsontwikkeling

Om complexe ontwikkelingsprocessen te kunnen managen, is het nodig om de processen te begrijpen. Volgens Teisman (2001) is ruimtelijke ontwikkeling een vorm van complexe interactie tussen diverse partijen. In dit deel wordt ingegaan op de betrokken actoren binnen stedelijke gebiedsontwikkeling. Er zal respectievelijk ingegaan worden op publieke partijen, private partijen en derden.

Zoals eerder vermeld heeft de opkomst van de netwerksamenleving veranderingen tot stand gebracht in de gehele maatschappij. Dit heeft ook zijn effect gehad op de bestuurswereld in Nederland. “De netwerksamenleving kent geen eenduidig georganiseerd openbaar bestuur”. (Teisman, 2001, p. 50) In Nederland kennen bestaan drie hoofdbesturslagen: de rijksoverheid, de provincie en de gemeente. Het kan voorkomen dat deze drie bestuurslagen allen betrokken zijn bij een gebiedsontwikkeling, met afzonderlijke doelstellingen. Ook komt het voor dat Europese overheidsinstellingen betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling, maar dat wordt buiten beschouwing gelaten. Er zijn gemeentelijke gebiedsontwikkelingen die door het Rijk de stempel sleutelproject hebben gekregen vanwege het strategisch belang op nationaal niveau. Enkele voorbeeldprojecten zijn het Kop van Zuid in Rotterdam, Nieuw Centrum in Den Haag en het Oostelijk Havengebied in Amsterdam (bron: Bureau Stedelijke Planning, 2009). Bij dit soort projecten is het proces alleen al vanwege de vele betrokken overheidsinstellingen zeer complex.

Ook komt het voor dat overheidsinstellingen in gebiedsontwikkeling vaak (genooddaakt zijn te) opereren met twee petten op. Grote gemeenten in Nederland hebben vaak een aparte gemeentelijke instelling voor ruimtelijke ontwikkelingen en een instelling voor het bewaken van ruimtelijke

kwaliteit in de stad. Waardoor er voor dezelfde gemeente twee gemeentelijke instellingen spreken die verschillende (en soms tegenstrijdige) doelstellingen hebben. “De worsteling tussen de lagen kokers van het overheidsgebouw blijft vooralsnog een onopgelost probleem”. (Teisman, 2001, p. 31) Wel is het volgens Teisman (2001) bij ruimtelijke ontwikkeling nodig voor de procesmanager om fragmentatie in overheidsorganen te managen.

Naast publieke partijen nemen private partijen ook deel aan gebiedsontwikkeling. De belangrijkste private partijen zijn commerciële ontwikkelaars, woningcorporaties en financiers. Gebiedsontwikkeling is vaak een primaire inkomstenbron voor deze organisaties. Daarnaast zijn ook aannemers, architecten, (onroerend goed) eigenaren, makelaars en eindgebruikers belangrijke private actoren binnen gebiedsontwikkeling. Een deel van deze groep voert hoofdzakelijk diensten uit ten behoeve van eerstgenoemde groep.

Projectontwikkelaars zijn partijen die voor eigen rekening en risico (deel)gebiedsontwikkelingen tot stand brengen. Financiële instellingen verstrekken leningen aan projectontwikkelaars als investeren in langlopende gebiedsontwikkelingen. Projectontwikkelaars zijn verantwoordelijk voor de realisatie met behulp van financiële middelen van financiële instellingen zoals beleggers en pensioenfondsen. Woningbouwcorporaties zijn ook een soort projectontwikkelaars maar dan zonder winstoogmerk. Projectontwikkelaars kunnen zich specificeren op allerlei sectoren (bijvoorbeeld woningbouw, industriële bouw of kantorenpanden) terwijl woningbouwcorporaties zich hoofdzakelijk specificeren op betaalbare woningbouw.

In de afgelopen decennia zijn woningbouwcorporaties getransformeerd van overheidsinstellingen tot semioverheidsinstellingen. Vanaf het begin van de 21^e eeuw moeten woningbouwcorporaties “de eigen financiële broek ophouden”. (Van ’t Verlaat, 2008, p. 36) Dit houdt in dat woningbouwcorporaties worden gerekend tot private partijen, maar moeten corporaties zich wel aan aanvullende restricties houden. Om betaalbare woningbouw te kunnen blijven realiseren ondanks dat dit niet winstgevend is zijn kruisinvesteringen in het leven geroepen. Dit betekent dat woningbouwcorporaties met de winst uit commercieel woningbouw betaalbare woningbouw realiseren. Woningbouwcorporaties zijn vaak nauw betrokken met burgers, wat dit soort organisaties een unieke positie oplevert ten opzichte van andere projectontwikkelaars.

De laatste categorie van betrokken actoren zijn burgers en huidige gebruikers in het gebied waar ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt. Belangen van deze categorie kunnen in iedere gebiedsontwikkeling anders zijn. Ook kan er verschil zijn tussen huidige en toekomstige gebruikers of burgers. Daarnaast zijn er belangenorganisaties betrokken bij gebiedsontwikkeling die de belangen van een groep (bijvoorbeeld burgers, winkeliers, milieuactivisten etc.) behartigen. Natuurmonumenten is een voorbeeld van een dergelijke belangenorganisatie. Deze laatste categorie van betrokkenen is niet altijd direct betrokken bij gebiedsontwikkeling, wel kunnen ze veel effect hebben op het verloop van een gebiedsontwikkeling. Het is dus van belang om de eisen en wensen van deze groep niet buiten beschouwing te laten.

Een belangrijke taak van de procesmanager is om de interactie tussen betrokken partijen te faciliteren en te managen. Volgens Teisman (2001, p. 65) dient de procesmanager met drie soorten interacties rekening te houden:

- interbestuurlijke interactie tussen overheden;
- interactie tussen overheid en burgers;
- interactie tussen publieke en private partijen.

Zonder ruimte te bieden voor deze interacties kan gebiedsontwikkeling niet succesvol verlopen. Gebiedsontwikkeling is succesvol wanneer een hoge ruimtelijke kwaliteit wordt behaald.

4.2 RAAKVLAKKEN TUSSEN THEORIE EN PRAKTIJK

Vanwege de complexiteit van gebiedsontwikkeling is de regie houden een gecompliceerde taak. In de theorie is het nodig om raakvlakken te vinden tussen managementconcepten en ruimtelijk management. Om de management van gebiedsontwikkeling theoretisch gewicht te geven is een zoektocht nodig naar, voor gebiedsontwikkeling relevante, “managementconcepten voor verwante (deel)processen, zoals procesmanagement”. (Daamen, 2005, p. 47) Volgens Teisman is de kennis over procesmanagement van gebiedsontwikkeling momenteel in ontwikkeling, maar is zelfs “toepassing van nieuwe vormen van procesmanagement noodzakelijk”. (2001, p. 53)

4.2.1 Ruimtelijk procesmanagement

Door Teisman (2001) wordt dit proces van management van ruimtelijke ontwikkelingen ruimtelijk procesmanagement genoemd. Ruimtelijk procesmanagement is nodig daar waar partijen van verschillend aard coöpereren om een meervoudige ruimtelijke transformatie tot stand te brengen. Partijen kunnen uiteenlopen van overheidsinstellingen, private partijen tot andere belanghebbenden. “Ruimtelijk procesmanagement is nodig om allianties van uiteenlopend aard te smeden en te laten functioneren en daarenboven ook nog nieuwe vormen van raadpleging of toezicht te organiseren”. (Teisman, 2001, p. 49) De procesmanager is verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van een gebiedsontwikkeling. Deze procesmanager kan vanuit een publieke of private partij aangesteld worden. Het kan ook een onafhankelijke procesmanager zijn die door publieke en private partijen samen is aangesteld. In het tweede deel wordt ingegaan op de complexiteit die de actoren met zich mee brengen. Nu zullen twee meer inhoudelijke vraagstukken besproken worden die bestaan bij ruimtelijk procesmanagement, namelijk het managen van complexiteit en flexibiliteit.

4.2.2 Complexiteit van het proces

Procesmanagers zijn er op uit om complexiteit van gebiedsontwikkeling te reduceren door inhoud, procedures en verantwoordelijkheden van een ieder voor alle betrokkenen duidelijk te maken. Om dit te bewerkstelligen worden in de praktijk drie strategieën gehanteerd (Teisman, 2001, p.51-52):

- **Eenzijdig vastleggen van de inhoud:** door vroegtijdig specificeren van het project wordt duidelijkheid verkregen voor de partijen. Dit maakt risico's inzichtelijk en beheersbaar. Probleem is dat ruimtelijke ontwikkelingen zich uitstrekken over een lange termijn, zodat het eenzijdig vastleggen van inhoud weinig praktische betekenis blijkt te hebben. De procesmanager zal de nadruk leggen op het herhaald vastleggen van gedeelde inhoud.
- **Eenzijdig vastleggen van procedures:** in een poging complexiteit te beheersen, hanteren organisaties procedures. Deze procedurele vastlegging gaat uit van een eenzijdige dominantie in processen en maakt partnerschap met andere partijen op voorhand moeilijk, zo niet onmogelijk. De procesmanager zal de nadruk verleggen naar gedeelde opvattingen over werkbare procedures.
- **Eenzijdige scheiding van verantwoordelijkheden:** afstemmingsproblemen zijn te vereenvoudigen door verantwoordelijkheden van publieke en private actoren te scheiden en risico's scherp toe te delen. Door scheiding wordt het evenwel moeilijk om meerwaarde te bereiken door koppeling van kwaliteit, kennis en inzichten.

4.2.3 Flexibiliteit van het proces

Daarnaast zijn procesmanagers op zoek naar flexibiliteit. Volgens Voogd (1995, p.78) kan onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende soorten flexibiliteit in het planningsproces:

- flexibiliteit van de inhoud van het beleid;
- flexibiliteit van de werkwijze en de procedure; en
- flexibiliteit van de organisatie.

Samenwerking, wat tot meerwaarde moet resulteren, kan niet teweeg gebracht worden zonder flexibiliteit van betrokkenen binnen de organisatie. Volgens Teisman (2001) is management van flexibiliteit in een dergelijk proces vooral sterk gericht op vertrouwen en verwachting. Een procesmanager moet voorkomen dat een partij binnen een team het sterke vermoeden zou kunnen hebben dat het wordt benadeeld ten opzichte van de rest. Wat betreft verwachting is een procesmanager er op gericht om verwachtingen van een enkeling niet te veel te laten afwijken van groepsverwachtingen. Ook moet de procesmanager ervoor oppassen dat het proces niet langdradig wordt, om negatieve verwachtingen bij groepsleden te voorkomen.

4.3 RUIMTELIJKE KWALITEIT BEWAKEN IN GEBIEDSONTWIKKELING

In deze paragraaf wordt ingegaan op de term kwaliteit en op hoe de procesmanager hierop kan sturen. Verbart (2004) houdt in zijn boek “Management van ruimtelijke kwaliteit” een pleidooi om niet alleen op processen te sturen maar ook op (ruimtelijke) kwaliteit: kwaliteitsmanagement. Stedelijke gebiedsontwikkeling moet door de procesmanager als zodanig worden bestuurd dat het resultaat daarvan voldoende ruimtelijke kwaliteit heeft (Van ’t Verlaat, 2008). De procesmanager moet dus bij uitvoering van de regierol ambities met betrekking tot de kwaliteit bewaken (Korthals Altes, 2004). Zoals eerder is vermeld wordt de regierol in stedelijke gebiedsontwikkeling vaak door de gemeente uitgevoerd.

4.3.1 Definitie ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit wordt als term vaak geopperd in praktijk en theorie, maar een eenduidige definitie van de term is er (nog) niet. Ruimtelijke kwaliteit wordt door Van ’t Verlaat (2008) gedefinieerd als “met het oog waarneembare kwaliteit van het gebied in zijn ruimtelijke samenhang, primair bezien vanuit een optiek van (gewenste) vormgeving”. Verbart (2004) stelt zelfs dat de definitie niet kenbaar is, wel benaderbaar: “Er is sprake van hoge ruimtelijke kwaliteit als de ingrepen gewaardeerd worden door hen die er, vaak nog decennia lang, gebruik van moeten maken.” (p. 49)

Bovendien stelt hij dat ruimtelijke kwaliteit (inter-) subjectief en dynamisch is. Dus bij het formuleren van eisen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit moet kwaliteit beoordeeld worden met het oog op de doelgroep, tijdsduur en de locatie. Het is mogelijk dat doelgroepen een verschil van mening hebben bij het waarderen van ruimte, waar ook Van ’t Verlaat (2008) naar refereert. Ook kan het zijn dat op dit moment bepaalde gebieden een hoge waardering aan ruimte toegekend krijgen terwijl het een aantal decennia later in aanzien vermindert of andersom. Ook is de locatie van ontwikkeling van belang; wat in Nederland door de meerderheid wordt gerekend tot hoogwaardig ruimtelijke kwaliteit kan in bijvoorbeeld Italië als laagwaardig worden ervaren.

4.3.2 Bereiken van ruimtelijke kwaliteit

Volgens Verbart (2004) zijn er verschillende opvattingen met betrekking tot het totstandbrenging van ruimtelijke kwaliteit:

- Hoge ruimtelijke kwaliteit via het realiseren van een verleidelijk beeld van een creatieve ontwerper.
- Hoge ruimtelijke kwaliteit door bewaking van een integraal plan.
- Hoge ruimtelijke kwaliteit door gebruik te maken van een objectieve checklist.
- Hoge ruimtelijke kwaliteit door goed procesmanagement.

Geconcludeerd kan worden dat de procesmanager steeds meer moet sturen op kwaliteit en niet alleen op het proces. Bij het onderzoeken van het ontwikkelingsproces tussen beleidsplan en werkelijkheid is het van belang om dit proces vanuit verschillende invalshoeken te bekijken.

Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de werking van het ontwikkelingsproces. Centrale vragen zijn; welke veranderingen zijn tegenwoordig van belang in de praktijk van gebiedsontwikkeling? En, hoe kunnen publieke instellingen omgaan met het complexe proces van gebiedsontwikkeling?

De ontwikkelingen van het stationsgebied van Rotterdam Centraal moet opereren in een veranderende stedelijke context. Stedelijke gebiedsontwikkeling moet opereren in een veranderende context die steeds complexer wordt, wat de nadruk niet meer op de locatie zelf legt maar op de verbindingen tussen locaties. In deze veranderende context is de overheid steeds meer genoodzaakt om private partijen te overtuigen van de meerwaarde die gecreëerd wordt door hoge ruimtelijke kwaliteit, zodat private partijen hiervoor in samenwerking met de overheid financiële middelen ter beschikking stellen. Steden moeten anders omgaan met ruimtelijke ontwikkelingen, door bijvoorbeeld unieke strategische opties te bieden aan bedrijven om zich te vestigen in de gemeente. De bouw van een Kruispleingarage naast een HSL station, in de binnenstad van een internationale stad is van groot belang om zakelijke instanties aan te trekken. Maar gemeentelijke overheden kunnen niet de lokale netwerken ontzien bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De ontwikkelingen van het stationsgebied van Rotterdam overstijgen het desbetreffende gebied van de stad, maar dat wil niet zeggen dat belangen van lokale maatschappelijke organisaties onbelangrijk zijn.

De betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling zijn publiek of privaat van aard. Nederland kent vanwege de netwerksamenleving geen eenduidig georganiseerd openbaar bestuur, waardoor verschillende overheidsinstellingen betrokken zijn bij dezelfde ontwikkeling. Het kan voorkomen dat deze publieke partijen tegenstrijdige belangen vertegenwoordigen. Daarnaast zijn private ontwikkelaars, woningbouworganisaties en investeerders betrokken als private partijen bij gebiedsontwikkeling. Maar ook de invloed van burgers en maatschappelijke organisaties is steeds meer een belangrijke factor bij gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft bij gebiedsontwikkeling een complexe taak om draagvlak te creëren voor ontwikkelingen bij verschillende partijen.

Management van ruimtelijke ontwikkelingen wordt in de theorie ruimtelijk procesmanagement genoemd. Hierbij kan complexiteit van het proces en flexibiliteit van het proces worden bestuurd. Complexiteit bij gebiedsontwikkeling heeft te maken met de inhoud, procedures en verantwoordelijkheden van actoren. De regisseur van gebiedsontwikkeling moet sturen op deze aspecten gedurende het proces. Daarnaast moet de flexibiliteit van het proces gemanaged worden. Door de inhoud van het beleid, de werkwijze en procedures en de organisaties gedurende het proces aan te passen afhankelijk van de feitelijke gebeurtenissen. Ook is het van belang om steeds meer te sturen op kwaliteit naast procesmanagement. Het is zeer van belang om goed te omschrijven wat betrokken actoren verstaan onder ruimtelijke kwaliteit.

IV. EMPIRISCH ONDERZOEK OP BASIS VAN THEORIE

Het vierde deel (IV) is een verslag van het empirisch onderzoek op basis van de theorie. Dit deel vormt de kern van het empirisch onderzoek. Het ontwikkelingsproces is in een schema gevisualiseerd dat te vinden is in de eerste bijlage. Dit deel van het rapport is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken die tevens een ‘hoofdstuk’ vormen in het verloop van het project in werkelijkheid.

In het schema is het proces verdeeld in drie fases, in dit rapport worden deze ook wel discoursen genoemd. Per hoofdstuk wordt iedere fase (discours) omschreven. In de eerste fase (hfst. 5) van 1997 - 2005 staat het afgewezen plan van Alsop centraal. In de tweede fase (hfst. 6) van 2004-2009 wordt het politieke spel toegelicht. In de laatste fase van 2007-2011 (hfst. 7) wordt gesproken over het juridisch aspect van ruimtelijke ontwikkelingen en het planningsproces.

Hoofdstukken 5, 6 en 7 vormen de kern van dit rapport en het onderzoek. In dit vierde deel van het rapport worden resultaten uit het empirisch onderzoek beschreven volgens de discoursanalyse zoals omschreven in hoofdstuk 2.

Ook wordt een conclusie geschreven voor iedere hoofdstuk waarin story-lines gelegd kunnen worden. De conclusie per hoofdstuk is opgedeeld in twee delen. In het eerste deel worden logische relaties tussen plan en werkelijkheid gelegd, deze relaties kunnen soms berusten op aannames. En in het tweede deel van de conclusies worden deze relaties en eventuele aannames op basis van resultaten uit interviews ontkend of bevestigd.



Stationsplein; Op dit moment zijn ontwikkelingen op en onder het stationsplein in volle gang. Door de gemeente Rotterdam wordt alles in het werk gesteld het station ondertussen operationeel te houden voor alle verschillende gebruikers van de openbare ruimte.

Figuur 18: Stationskwartier in uitvoering (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/ripensis/5247157645/>)



Weenatunnel; Medio 2006 is Gemeentewerken Rotterdam begonnen met het verdubbelen van de Weenatunnel. Begin 2010 is de tunnel geopend en moet het autoverkeer ter plaats van het Stationsplein ondergronds faciliteren. De tunnel moet tevens een ondergrondse ingang vormen voor ondergrondse parkeergarages in het stationsgebied.

Figuur 19: Weenatunnel (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/topaas/4251338147/>)

DISCOURS 1997-2005

5. DISCOURS 1997 - 2005: HET AFGeweZEN PLAN VAN ALSOP

Deze discours van clusters van gebeurtenissen rondom de ontwikkelingen van het stationsgebied van Rotterdam loopt grofweg vanaf 1997 tot 2005 en wordt gedomineerd door het Masterplan van het architectenbureau Alsop & Störmer zoals aan de buitenwereld is gepresenteerd in 2001. Wie kent de champagneglazen niet. Het plan werd door velen gezien als gewaagd en ambitieus, uiteindelijk te ambitieus omdat het ontwerp resoluut van tafel is geveegd. Wat heeft deze procedure betekend voor de ontwikkelingen rondom het Stationskwartier. Wat hebben beleidsplannen betekend tijdens dit proces en wat heeft dit proces betekend voor beleidsplannen? Dit zijn enkele vragen waarop in dit hoofdstuk ingegaan zal worden.

5.1 ONTWERPUITGANGSPUNTEN VOOR HET STATIONSGBIED

Op 25 maart 1997 werden voor het eerst ontwerpuitgangspunten gepresenteerd met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen rondom de stadszijde van het Stationsgebied van Rotterdam Centraal. Hier werd door het College van B&W geopperd om de voorgenomen HSL ontwikkeling aan te grijpen om de openbare ruimte van het Stationsplein en Kruisplein drastisch te herinrichten. Deze pleinen werden gezien als de ‘Entree van de Stad’. Nog voordat het proces rondom Rotterdam Centraal Station als nieuw HSL-station met een zogenaamd studietraject werd gestart, werd opdracht gegeven om te bekijken wat het gewenste resultaat is voor deze stadszijde van het stationsgebied.

5.1.1 Ontwerpuitgangspunten

De gemeente Rotterdam heeft voorlopend op de voorgenomen ontwikkelingen voor het nieuw te bouwen HSL-stationsgebouw, voorgesteld om vanwege drie geformuleerde redenen het Stationsplein en het Kruisplein op voorhand aan te pakken. Op de eerste plaats wilde Rotterdam niet wachten op zichtbare resultaten van het project Rotterdam Centraal Station, gezien het feit dat deze ontwikkelingen pas in 2005 zouden beginnen. Daarnaast was de gemeente Rotterdam ervan bewust dat een dergelijke ‘voorinvestering’ als een belangrijk signaal kan werken om vertrouwen op te wekken bij private partijen. Een derde reden heeft te maken met het feit dat de RET (hoofdvervoersbedrijf van de regio Rotterdam) net daarvoor heeft aangekondigd op korte termijn de wissels en sporen op het Stationsplein te willen vernieuwen. De noodzaak om de ruimtelijke kwaliteit rondom deze pleinen aan te pakken was zodoende in het leven geroepen.

In deze ontwerpuitgangspunten van het B&W werd voor het eerst formeel gesproken over de bouw van een parkeergarage onder het Kruisplein ontsloten aan de Weenatunnel. Ook stond men voor ogen om de openbare ruimte te verbeteren rondom deze pleinen, de oversteekbaarheid tussen het Stationsplein en Kruisplein te verbeteren en de zogenaamde “Entree van de stad” een smoel te geven. Samenvattend werden de volgende ontwerpuitgangspunten geformuleerd:

- tramhaltes op het Stationsplein;
- bushaltes naar de Conradstraat;
- taxi's en voorrijden vindt plaats op het Delftseplein;
- het middengebied van Stationsplein wordt een representatief plein (met ruimte voor bomen, waterpartijen en kunst);
- riante trottoirs langs de gevels vormen de vanzelfsprekende voetgangersroutes;
- de oversteekbaarheid van het Weena wordt verbeterd door een tweede Weenatunnel;
- ontsloten aan deze dubbele Weenatunnel wordt een parkeergarage onder het Kruisplein gerealiseerd;
- het middengebied van het Kruisplein krijgt een inrichting rond een ‘culturele’ tramhalte.

Met de formulering van deze doelstellingen in 1997 heeft de gemeente Rotterdam het startschot gegeven om naast het stationsgebouw ook het stationsgebied te ontwikkelen en te herinrichten.

5.1.2 Verkenning van het programma

Kort hierna is in juni 1998 een verkenning van het programma voor het Stationsgebied Rotterdam Centraal opgestart. Dit document is opgesteld door een speciaal opgerichte commissie van de gemeente 'planteam Programma Rotterdam CS'. In dit document zijn ontwerpuitsgangspunten van de gemeente vastgesteld en gepresenteerd. De functies Wonen, werken en urban entertainment moeten de belangrijke pijlers vormen. Om te voldoen aan de parkeernormen die de vastgoedontwikkelingen vereisen werd het aantal parkeerplaatsen voor het gehele gebied geschat op maar liefst 5000 parkeerplaatsen. En ook hier wordt gesproken over een grote barrière tussen het Kruisplein en Stationsplein en de slechte omstandigheden van de openbare ruimte in de omgeving van het station voor voetgangers.

Onder andere met betrekking tot de mobiliteit van het gebied werd het volgende geformuleerd:

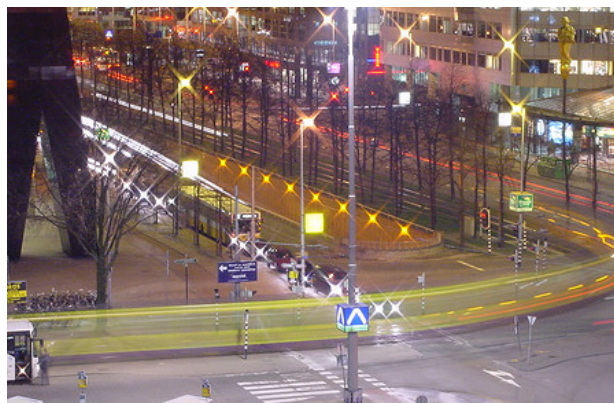
- verbeterde bereikbaarheid van het centrum;
- versterking stedelijke context door een integraal en multifunctioneel programma;
- het optimaliseren van de functie 'Centraal' station voor stad en regio;
- meervoudig grondgebruik/intensivering van de stad.

Het was duidelijk dat de gemeente al langer voorstander was om de stedenbouwkundige situatie rondom het Stationsgebied en het Kruisplein te verbeteren. Rotterdam kent een lange geschiedenis waarbij de auto een dominante rol kreeg toebedeeld (figuur 20). De gemeente Rotterdam heeft sinds lange tijd en in verschillende plannen een stedenbouwkundige visie voor ogen om de dominante rol van de auto in de binnenstad van Rotterdam te verminderen en de fietsers en voetgangers sterk de voorrang te verlenen. De connectie tussen het Stationsplein en de Kruisplein is tot jaren geleden een slechte situatie geweest gezien vanuit voetgangers- en fietserperspectief (figuur 21). Ook was de wens daar om verkeersdrukte in de binnenstad te verminderen en/of te reguleren. Maar ook vanuit stedenbouwkundig perspectief was het nodig om de pleinen te verbeteren in kwalitatief hoogwaardige openbare ruimten. Om dit probleem op te lossen lag een uitkomst voor de gemeente Rotterdam voor de hand om de Weena gedeeltelijk te ondertunnelen en dit te verbinden met een parkeergarage om automobilisten bijna direct naar de parkeergarage te leiden en niet onnodig te laten zoeken naar een parkeerplaats in het stationsgebied en zodoende meer onnodige verkeersdruk veroorzaken in de binnenstad.

De verbinding van de openbare ruimte tussen het Stationsplein, Kruisplein en de Westersingel, de zogenaamde Culturele As, werd door de realisatie van de parkeergarage goed mogelijk. Deze verbinding zorgt er tevens voor dat met name voetgangers die via het station de stad binnenkomen direct kunnen worden geleid naar het centrum van de stad zonder onnodige infrastructurele hindernissen te moeten doorbreken. De ambitie om deze stedenbouwkundige situatie aan te pakken is uitgesproken.



Figuur 20: Verkeerssituatie stationsgebied in 1965 (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/29309333@N06/2736305084/>)



Figuur 21: Verkeerssituatie stationsgebied in 2002 (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/29309333@N06/2736305084/>)

Bij het opstellen van de ontwerputgangspunten in 1997 en de verkenning van het programma voor Rotterdam Centraal en het gebied hieromheen uit 1998 zijn de ontwikkelingen voornamelijk gedomineerd vanuit de gemeente. Er hebben zich in deze periode geen gebeurtenissen voorgedaan waarbij het initiatief lag bij private partijen of maatschappelijke partijen.

5.2 DE GEMEENTE, HET RIJK EN PRIVATE PARTIJEN

Deze cluster van gebeurtenissen speelt zich af tussen 2000 en 2001. In deze fase komen publieke en private partijen bijeen om afspraken te maken en intentieverklaringen te signeren over de financiële consequenties van de ontwikkelingen in het Stationskwartier. Hierbij spelen de gemeente en het Rijk een grote rol. In deze periode zijn ING Vastgoed, Rodamco en NS Vastgoed de private partners voor de ontwikkelingen.

5.2.1 Vaststelling gemeenteraad

Op 11 mei 2000 heeft de gemeenteraad het Programma van uitgangspunten voor het projectgebied Rotterdam Centraal vastgesteld. In de raad is overeenstemming bereikt over de te kiezen uitgangspunten in het Stationsgebied. Op basis van de uitgangspunten is een prijsvraag uitgeschreven voor een masterplan voor de ontwikkeling van het Stationsgebied van Rotterdam Centraal. Met de vaststelling van de ontwerputgangspunten is politiek draagvlak gecreëerd in de gemeenteraad voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen.

5.2.2 Intentieovereenkomst

05 december 2000 is een intentieovereenkomst afgesloten tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam. Ook de nationale overheid heeft haar betrokkenheid getoond. Om dit des te meer invulling te geven is op 13 maart 2001 het voorkeursrecht gevestigd in het plangebied van Rotterdam Centraal. Dit komt voort uit de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, die in het leven is geroepen om gemeenten een betere uitgangspositie te verschaffen op de vastgoedmarkt. Dit wordt op basis van het vastgesteld structuurplan “Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010, (RPR2010)” gedaan. Daarmee is op bestuurlijk niveau overeenstemming bereikt.

5.2.3 Voorkeursrecht

Op 31 oktober 2000 heeft het College van Rotterdam besloten het voorkeursrecht met ingang van 3 november 2000 opnieuw te vestigen in het gebied rondom Centraal Station. Om te voorkomen dat de gemeente haar regierol op de markt kwijtraakt, wordt voorgesteld om het voorkeursrecht opnieuw te vestigen met als basis het vastgestelde structuurplan RPR 2010.

Tijdens het uitspreken van het vernieuwde voorkeursrecht voor het Stationsgebied werd tevens gesproken over parkeren. Hier werd een aantal van 4000 tot 6000 parkeerplaatsen geschat om aan de vraag te voldoen van het programma reizen, wonen, kantoren, Urban Entertainment en andere voorzieningen. Opvallend is dat hier werd geopperd om de parkeerfuncties zoveel mogelijk onder te brengen in gebouwde parkeervoorzieningen, met een groot mogelijke ‘ruimte-efficiency’.

5.2.4 Private partners

De gemeente Rotterdam kon al rekenen op de steun van het Rijk tijdens de realisatie van dit project. Op 19 juni 2000 is tevens tussen de gemeente en enkele marktpartijen een startovereenkomst gesignd die mogelijke samenwerking tot stand kan brengen. ING Vastgoed Beleggingen B.V.,

NS Vastgoed en Rodamco Nederland B.V. hebben de 2^e startovereenkomst destijds gesignd. De gemeente Rotterdam ziet deze marktpartijen als partners waarmee samengewerkt wordt tijdens het proces. Ook is het belangrijk dat deze marktpartijen vroeg worden betrokken bij het ontwikkelingsproces. In de markt en op politiek vlak heeft de gemeente draagvlak weten te creëren voor ontwikkelingen in het Stationsgebied. De gemeente Rotterdam heeft belanghebbende partijen in het gareel weten te krijgen om bijna direct over te gaan tot realisatie. Een ruimtelijke vertaling van het programma heeft hier geen onderdeel vanuit gemaakt en moest later volgen.

5.2.5 Sleutelproject

Ook was inmiddels bekend dat de ontwikkelingen in het Stationskwartier door het Rijk werden benoemd als sleutelproject vanwege het grote nationale belang van het projectgebied. De nationale overheid kan een gebiedsontwikkeling die in bepaalde opzichten de grenzen van dat gebied of van de stad overstijgt bestempelen als sleutelproject. De sleutelprojecten komen voort uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1988. De aanleiding hiervoor was mede geboren bij de totstandkoming van één Europese markt. De verwachting bij de overheid was dat concurrentie binnen de Europese Unie niet zou plaatsvinden tussen landen maar vooral tussen stedelijke gebieden (Wouden e.a., 2009). Ruimtelijke beleid werd ontwikkeld die de internationale concurrentiepositie van de stedelijke gebieden tot doel had. Naast onder meer het Kop van Zuid in Rotterdam, Céramique in Maastricht en Amsterdam Zuidas is de gebiedsontwikkeling RCD daar een voorbeeld van. RCD wordt gerekend tot de tweede generatie sleutelprojecten. (Tabel 22)

Eerste generatie sleutelprojecten	Tweede generatie sleutelprojecten
1. Brabantse Poort (Nijmegen)	1. Arnhem Centraal
2. Centraal Stadsgebied Amersfoort	2. Den Haag Nieuw Centraal
3. Céramique (Maastricht)	3. Rotterdam Centraal
4. Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap	4. Breda Stationskwartier
5. Kop van Zuid (Rotterdam)	5. Utrecht Centraal
6. Nieuw Centrum Den Haag	6. Amsterdam Zuidas
7. Oostelijk Havengebied (Amsterdam)	
8. Stationsgebied Noordwest (Groningen)	

Tabel 22. Eerste en tweede generatie sleutelprojecten in Nederland (bron: Bureau Stedelijke Planning, 2009)

Volgens Wouden e.a. (2009) was met de introductie van het beleid rondom de sleutelprojecten een omslagpunt bereikt die de directe betrokkenheid van de rijksoverheid op 'lokaal' projectniveau introduceerde. Hiervoor werden ruimtelijke ontwikkeling vooral gestuurd door regelgeving en door middel van financiële instrumenten werden randvoorwaarden geschapen voor ontwikkelingen op lokaal niveau. Dit heeft plaats gemaakt voor de 'ontwikkelingsplanalogie en de integrale gebiedsontwikkeling. (Wouden e.a., 2009, p.13).

Publieke en private partijen hebben de handen ineengeslagen om te investeren in het Stationskwartier. En hebben de masterplanprocedure in gang is gezet, hiervoor is dus van te voren al budget gereserveerd zonder een plan als basis hiervoor te gebruiken, zonder in feite te weten wat de ruimtelijke mogelijkheden zijn. Waardoor de kans bestaat dat het plan financieel niet haalbaar is.

5.3 HET MASTERPLAN ROTTERDAM CENTRAAL VAN ALSOP

Een prijsvraag voor het ontwerp van een masterplan voor het Stationsgebied werd uitgeschreven en de procedure in werking gesteld. In samenwerking met de gemeente Rotterdam heeft architectenbureau Alsop & Störmer op 09 april 2001, winnaar van deze prijsvraag, het Masterplan Rotterdam Centraal (fig. 23) gepresenteerd.



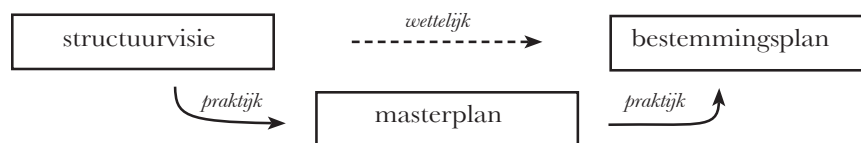
Figuur 23: Plangebied Masterplan Alsop (bron: Alsop architects)

5.3.1 Het Masterplan van Alsop & Störmer

Het Masterplan van Alsop (figuur 24) was een uitdagend plan maar bleek financieel niet haalbaar te zijn. In dit rapport wordt niet verder ingegaan op het plan van Alsop. Wat betreft de parkeerbehoefte had Alsop niet de minste oplossingen in gedachte. Langs de Delftselaan zijn op diverse plaatsen gebouwde parkeervoorzieningen. Er zijn twee typen gebouwde parkeeroplossingen: Ondergronds parkeren: Hiervoor zijn voorzieningen langs de Delftselaan Oost (2500 plaatsen) die toegankelijk zijn via de Schiekade. Bovengronds parkeren: Dit vindt plaats aan de Delftselaan West (1500 parkeerplaatsen). De parkeervoorzieningen hier bedienen het omliggende programma, de mobiliteitsknoop en kunnen de eerder vermelde functies als huurauto, touringcars en dergelijke herbergen.



Figuur 24: Impressie Masterplan Alsop (bron: Alsop architects)



Figuur 25: Verband tussen plannen

Voordat verder ingegaan wordt op hoe het Masterplan van Alsop is ontvangen in de politiek, is het van belang om het begrip masterplan te definiëren en de werking van een dergelijk plan te begrijpen. Een masterplan, is een buitenwettelijke planvorm wat tegenwoordig bijna onmisbaar is bij gebiedontwikkeling. Het gebruik van een dergelijk plan is niet bij wet vastgesteld of in beleid omschreven, je zou kunnen spreken van een private planvorm. Het hoofddoel van een masterplan is het faciliteren van het proces tussen een structuurvisie en een bestemmingsplan (figuur 25). Door middel van het ontwerpen van een masterplan kan een gemeenschappelijk referentiepunt tussen gemeentelijke instellingen, marktpartijen en andere betrokken partijen worden bereikt en vastgesteld. Het is wat dat betreft een plan met een vertaling van uiteenlopende en tegenstrijdige eisen. Men kan spreken van een schijnbare overeenkomst tussen aanwezige belangen.

In de wro wordt wettelijk omschreven dat de structuurvisie in hoofdlijnen uitspraken doet over ruimtelijke ontwikkelingen die vastgesteld worden in het bestemmingsplan. Om dit proces te kunnen faciliteren wordt door betrokken partijen in de praktijk gebruik gemaakt van het masterplan. De structuurvisie kan uitspraken doen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Een masterplan is gewoonlijk beperkt tot een bepaald omkaderd gebied in de stad of op gemeentelijk grondgebied. Ook komt het wel eens voor dat een masterplan uitspraken doet op regionaal gebied. Als sprake is van een masterplan wordt een bestemmingsplan normaal gesproken vastgesteld naar aanleiding van de voor uitvoering vastgestelde afspraken uit een masterplan. Afspraken uit een masterplan krijgen daardoor een wettelijke status in de vorm van een bestemmingsplan (Wigmans, 2007).

Niet alleen wordt het masterplan als onderhandelingsmechanisme gebruikt, ook maakt het mogelijk om afspraken op het gebied van ruimtelijke kwaliteit tussen betrokken partijen vast te stellen. Volgens Wigmans (2007) heeft een masterplan doorgaans de volgende functies:

- vaststellen van resultaten uit vergaderingen tussen betrokken partijen;
- een programma met belangrijke wensen uit de markt;
- een instrument om ruimtelijke oplossingen te verkennen en hoe deze gecommuniceerd en cultureel gerepresenteerd wordt;
- oplossing in samengang met het ontwerpen van de openbare ruimte, dit wordt in sfeerbeelden geschetst.

Op gemeentelijk niveau bestaan ook andere ruimtelijke beleidsplannen waar in de case studie op wordt ingegaan. Het gaat naast het masterplan dan hoofdzakelijk om plannen zoals: stedenbouwkundig visie/plan en beeldkwaliteitsplan/welstandsparagraaf. Uiteindelijk worden deze plannen uitgewerkt in bouwplannen die over een kavel of over meerder kavels gaan.

5.3.2 Interpretatie van het Masterplan van Alsop

Op 14 september 2001 is de interpretatie van het college van B&W van Rotterdam over het Masterplan van Alsop voor Rotterdam Centraal gepresenteerd aan de gemeenteraad van Rotterdam. In deze brief aan de raad deed het college opvallende uitspraken over de geïntendeerde functies van het Masterplan. “Het Masterplan Rotterdam Centraal is uitdrukkelijk een masterplan en moet ook als zodanig gelezen worden”. En “Het ontwerp Masterplan heeft een architectonische verbeelding, die niet letterlijk genomen kan worden gezien de fase in het proces”. Hiermee geeft de gemeente Rotterdam indirect aan zich niet helemaal te vinden in de ruimtelijke vertaling zoals gepresenteerd door het architectenbureau Alsop & Störmer.

Inhoudelijk heeft het college van B&W een aantal doelstellingen uit het Masterplan Rotterdam

Centraal aangekaart die als essentieel kunnen worden beschouwd:

- Conflictvrij voetgangersgebied;
- Goed functionerende stad op maaiveld;
- Gewenste stedelijke uitstraling: de zogenaamde Culturele As;
- De verkeersproblematiek ter plaatse van het Hofplein.

Over de door Alsop ontworpen parkeeroplossing, een lange twee-laagse parkeergarage onder de Delftselaan, vindt het college: “Parkeren in drie geconcentreerde voorzieningen opnemen, die zich boven of onder het publieke domein bevinden. Ook de expeditie wordt via de parkeergarages afgewikkeld”. Het aantal parkeerplaatsen wordt afhankelijk van de gerealiseerde vastgoedontwikkelingen zal binnen een bandbreedte van tussen 3700 en 6500 parkeerplaatsen bevinden.

5.3.3 Het Masterplan niet haalbaar

Tijdens de behandeling van de interpretatie van het college van B&W van het Masterplan Rotterdam Centraal werd het duidelijk dat het plan in de politiek met enthousiasme ontvangen. De meeste deelgemeenteraden onderschreven de hoofdlijnen van het ontwerp Masterplan en waren verheugd over het hoge ambitieniveau van het plan. Ook in de media is veel aandacht geschonken aan het plan van Alsop. Desondanks reageerden de staatssecretaris van VROM en de minister van Verkeer en Waterstaat november 2001 negatief op het Masterplan van Alsop: “Het gepresenteerde plan is aantrekkelijk en spectaculair, maar te kostbaar in relatie tot de beschikbare middelen”. Ook de veranderende politieke klimaat in de gemeenteraad blijkt niet positief uit te vallen voor dit plan. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 werd Leefbaar Rotterdam de grootste fractie van de raad. En werd het college van B&W gevormd door LR, CDA en VVD. En dit college was niet van plan om door te gaan met een megalomaan plan wat door het vorige college in het leven is geroepen en wilde een plan voor de Rotterdammers.

Naast Rotterdam Centraal zijn ook de stationlocaties van Den Haag en Arnhem door het Rijk aan de beoogde doelstellingen getoetst. De uitkomst voor Rotterdam was negatief vanwege opmerkingen over financiële, stedenbouwkundige en verkeerskundige aspecten. Dit bleek de doodsteek voor het Masterplan van Alsop. Zonder steun van de nationale overheid zou de ingeslagen weg doodlopend zijn. En ook werd de lat lager gelegd en konden volgende plannen nooit meer in aandacht het plan van Alsop overtreffen.

5.3.4 Vernieuwde procesafspraken

De overheid onderkende het belang van de ontwikkelingen rondom het Stationskwartier wel. Binnen een half jaar, na het Masterplan van Alsop, is de gemeente samen met het Rijk rond de tafel gaan zitten om niet zonder kleerscheuren van de masterplanprocedure af te komen. Op basis hiervan zijn op 24 april 2002 vernieuwde procesafspraken tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam over verdere verloop van het gebiedsontwikkelingsproces van het Stationsgebied. Middels deze procesafspraken beoogden deze publieke partijen het belang van dit project te onderschrijven. Het moest voor de vrije markt duidelijk worden dat de overheid er de schouders onder zet. Een belangrijk onderdeel van deze procesafspraken was het streven naar samenwerking met private partners. Het Rijk verlangde uitdrukkelijk van de gemeente dat het de samenwerking met private partners moest aangaan.

Deze fase werd gekenmerkt door het stedenbouwkundig- en architectenbureau Alsop & Störmer dat werd ingeschakeld door de gemeente Rotterdam om een masterplan te ontwerpen voor het Stationskwartier. Dit plan wordt met veel spektakel ontvangen door de media en door de politiek. Ondanks dat het plan met veel aanzien werd ontvangen, werd het niet veel later finaal weggestemd door het Rijk en de gemeenteraad en kon men weer opnieuw beginnen. Het Rijk heeft tevens het belang van samenwerking met private partners aangekaart bij de gemeente Rotterdam.

5.4 HET STATIONSGBIED: TERUG BIJ AF!?

Het was voor de doorgang van het project van belang om snel een nieuwe planvormingsprocedure te starten en nodige draagvlak te verzamelen voor de ontwikkelingen.

5.4.1 Nota Bouwstenen

Deze afspraken hebben geleid tot het opnieuw opstarten van een ontwerpproces voor het stationsgebied van Rotterdam Centraal. In 2002 is een nieuwe ontwerpprocedure doorlopen door de gemeente Rotterdam in samenwerking met de Stadsregio Rotterdam, de Nederlandse Spoorwegen, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Op basis hiervan is eind 2002 een herziening van de plannen voor het Stationsgebied van Rotterdam gepresenteerd, de zogenaamde 'Nota Bouwstenen' ten behoeve van het schetsontwerp Rotterdam Central District. Hier werd tevens de locatie voor het eerst als zodanig aangeduid.

5.4.2 Overeenstemming Nota Bouwstenen

Op basis van de Nota Bouwstenen voor Rotterdam Centraal is op 19 maart 2003 in bestuurlijk overleg tussen de gemeente Rotterdam en het Rijk overeenstemming bereikt. Het budget voor de Nota Bouwstenen werd in 2003 gepeild op € 412 miljoen. Hiervan wordt € 158 miljoen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en € 54 miljoen door het ministerie van VROM gefinancierd. De rest van het budget is afkomstig van de Stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam, beide doen mee voor € 100 miljoen.

22 mei 2003 is overeenstemming hierover bereikt in de gemeenteraad en is het budget vastgesteld. Met het bestuurlijke draagvlak dat hiervoor gecreëerd is, is opdracht gegeven om de procedure voorontwerp bestemmingsplan voor het Stationskwartier op te starten. Dit betekent dat de gemeente Rotterdam vrij weg heeft gekregen om verder te gaan met de ingeslagen weg door het Masterplan van Alsop af te wijzen en te kiezen voor de Nota Bouwstenen Rotterdam Centraal.

5.4.3 Programma van eisen 'Rotterdam Centraal'

Op 27 maart 2003 wordt het vernieuwde programma van eisen voor Rotterdam Centraal gepresenteerd door de toenmalige wethouder van Kunstzaken en Vervoer aan de gemeenteraad. Dit programma van eisen voor een nieuwe Rotterdam Centraal is in samenwerking met gemeente Rotterdam, Stadsregio Rotterdam, de Nederlandse Spoorwegen, het ministerie van V&W en het ministerie van VROM samengesteld.

In dit programma van eisen voor Rotterdam Centraal werd een tijdspad uitgestippeld voor de periode tussen 2002 en 2004. Hierin werd eerst een verkenning van deze Nota voorgesteld, waarna een vernieuwde programma van eisen voor het Stationsgebied kon worden voorgesteld. Hierna kan een nieuw planprocedure worden gestart in 2004.

5.4.4 Voorontwerp bestemmingsplan Stationskwartier

In september 2005 is een voorontwerp bestemmingsplan voor het Stationskwartier gepresenteerd aan de raad. In dit voorontwerp bestemmingsplan wordt gesproken over "... een eventuele nieuwe parkeergarage onder het Kruisplein". Desondanks zijn er impressies van het gebied gepresenteerd waarin de garage en de openbare ruimte tot in detail is vormgegeven. Voorwaarden met betrekking tot de bouw van de parkeergarage worden ook geformuleerd: "Voorwaarde is wel dat het parkeerverkeer ondergronds wordt aangesloten op de parkeergarage, welke is gepland onder het Kruisplein én dat deze wordt doorgekoppeld naar andere parkeergarages in de omgeving".

Zoals eerder is vermeld zijn de volgende ontwerputgangspunten op 25 maart 1997 door het college van B&W geformuleerd voor het Stationsgebied:

- tramhaltes op het Stationsplein;
- bushaltes naar de Conradstraat;
- taxi's en voorrijden vindt plaats op het Delftseplein;
- het middengebied van Stationsplein wordt een representatief plein (met ruimte voor bomen, waterpartijen en kunst);
- riante trottoirs langs de gevels vormen de vanzelfsprekende voetgangersroutes;
- de oversteekbaarheid van het Weena wordt verbeterd door een tweede Weenatunnel;
- ontsloten aan deze dubbele Weenatunnel wordt een parkeergarage onder het Kruisplein gerealiseerd;
- het middengebied van het Kruisplein krijgt een inrichting rond een 'culturele' tramhalte.

Het idee om onder het Kruisplein een parkeergarage te realiseren is door de gemeente Rotterdam verder uitgewerkt. Een parkeergarage ontsloten vanuit de Weenatunnel en verbonden met de garage onder het Schouwburgplein. Alleen het aantal verdiepingen en de vorm van de garage is in het concept bestemmingsplan voor het Stationskwartier niet gepresenteerd. Het voorontwerp bestemmingsplan kan worden gezien als voorloper van het Stedenbouwkundig plan dat in 2005 is gepresenteerd.

- STEDENBOUWKUNDIG PLAN 2005

Terwijl het Masterplan van Alsop was afgekeurd is na de formulering van de Nota bouwstenen voor CS begonnen met het Stedenbouwkundig plan Stationskwartier die op 31 mei 2005 is gepresenteerd. Dit plan was een zeer gedetailleerd uitgewerkt stedenbouwkundig plan.

Het concept achter dit Stedenbouwkundig plan voor het Stationskwartier was: de voetganger centraal.

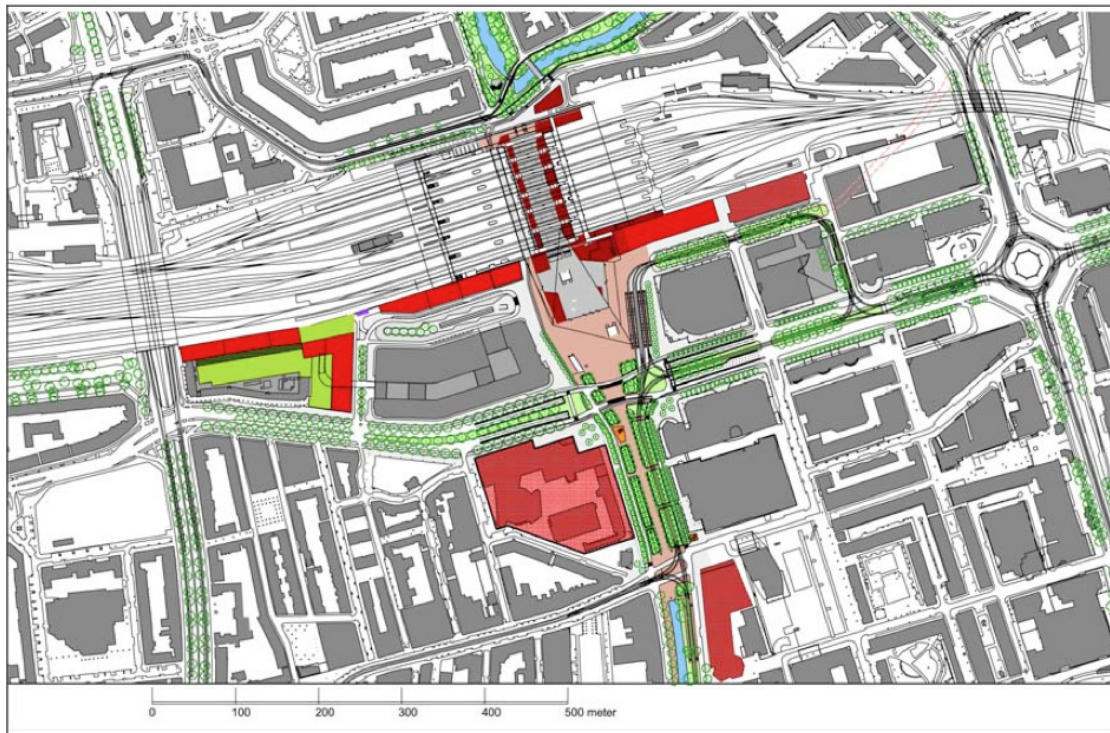
“Voetganger Centraal”

Het concept 'voetganger centraal' werd als volgt omschreven: [...] niet langer moet de reiziger zich een weg banen tussen trams, bussen en taxi's. Bij het ontwerp staat de beleving van de voetganger voorop.



Dat betekent dat er veel aandacht is voor de openbare ruimte. De voetganger krijgt hier ruim baan en het overige verkeer voegt zich hiernaar”.

De aanleiding voor dit concept was de, volgens de gemeente, slechte openbare ruimte vooral gezien vanuit het perspectief van de voetganger: “In het stedenbouwkundig plan is veel aandacht voor het leven op straat. Het Stationskwartier is op dit moment op vele plekken onaangenaam. Dit komt door de enorme hoeveelheden verkeer, een slechte



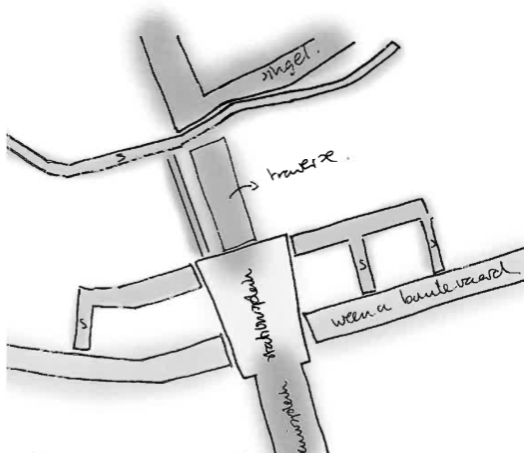
Figuur 26: Plangebied 2005 (bron: Stedenbouwkundig plan 2005)

inrichting, het ontbreken van een stedelijk programma op straatniveau, en een relatief laag aantal woningen. Dit plan (figuur 26) brengt daar verandering in.”

Volgens de gemeente was ook “de verbinding van het huidige station met de binnenstad en de belangrijke plekken in de stad slecht”. Dit kwam onder andere door “de barrièrewerking van het Weena” (fig. 28). En ook wordt het station gezien als beginpunt van de Culturele As, “die loopt

tussen Rotterdam Centraal en de rivier bij de Veerhaven”. Deze Culturele As (figuur 27) loopt langs belangrijke culturele instituten, pleinen en straten.

De herinrichting van het Kruisplein wordt als “een cruciaal onderdeel van dit Stedenbouwkundig plan 2005 gezien”. Het plan moet een royale, groene ruimte worden in het verlengde van de Westersingel, de zogenaamde Culturele As. De volgende uitgangspunten worden geformuleerd voor



Figuur 28: Verbindingen met de stad (bron: Stedenbouwkundig plan 2005)



Figuur 27: Culturele As (bron: Stedenbouwkundig plan 2005)

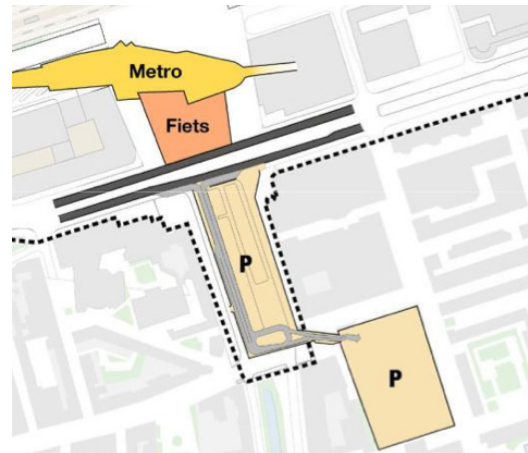
het Kruisplein, deze moet (figuur 29):

- royaal, groen, aantrekkelijk en helder zijn;
- de relatie tussen het station en de stad verbeteren;
- de relatie tussen het station en de westersingel verbeteren.

Kruispleingarage

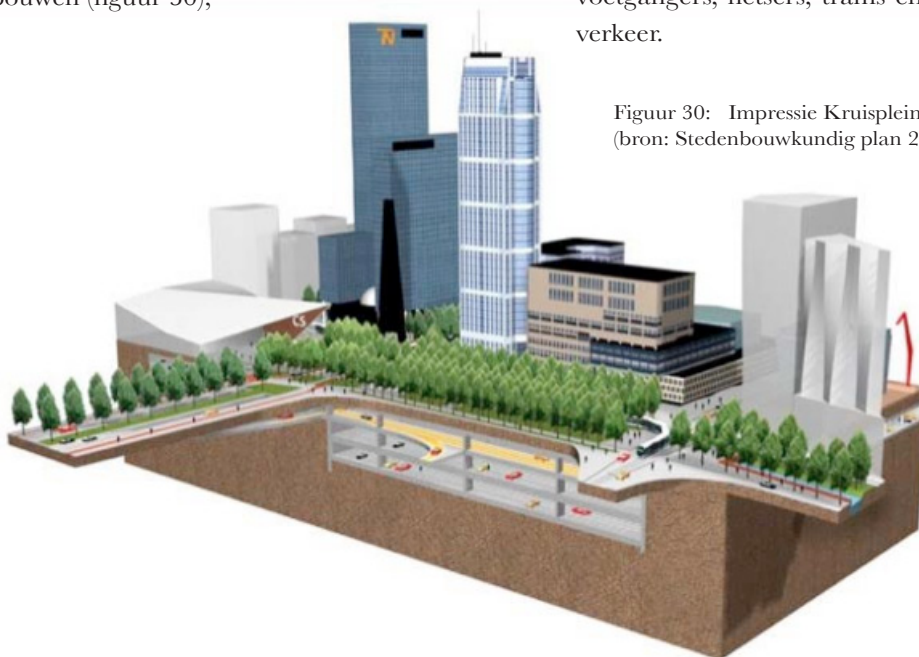
Voorgaande uitgangspunten voor de nieuwe inrichting van het Kruisplein kunnen volgens dit Stedenbouwkundig plan 2005 “alleen worden waargemaakt als ter hoogte van het stationsplein het autoverkeer ondergronds wordt afgewikkeld (figuur 29). Hierbij is het belangrijk dat niet alleen het doorgaande autoverkeer ondergronds wordt afgewikkeld maar ook een groot gedeelte van het parkeer- verkeer. Om dit alles te bereiken wordt het autoverkeer op het Weena ter hoogte van het Stationsplein ondergronds geleid door een nieuw te bouwen dubbele tunnel.

Op die tunnel wordt een ondergrondse verbinding aangesloten naar de Schou- burgpleingarage. Later kunnen hier andere garages op aangesloten worden, zoals een nieuwe Weenapointgarage. Daarnaast heeft de gemeente de ambitie om onder het Kruisplein een nieuwe parkeergarage te bouwen (figuur 30),



Figuur 29: Ondergrondse verbindingen Weenatunnel en parkeergarages (bron: Stedenbouwkundig plan 2005)

waar eventueel het parkeren voor de hogesnel- heidslijn gefaciliteerd kan worden. Deze garage wordt dan ook ondergronds ontsloten via de nieuwe Weenatunnel. Het autoverkeer op maaiveld neemt dan aanzienlijk af en hiermee kan het ontspannen profiel van de Westersingel worden doorgezet. [...] het grootste gedeelte van het verkeer rijdt onder- gronds door de Weenatunnel. Ondergronds worden de drie parkeergarages door een verbindingsweg aan elkaar gekoppeld. Deze verbindingsweg sluit aan op de zuidelijke tunnelbuis van het Weena, waarbij vanuit het westen kan worden ingereden en naar het oosten wordt uitgereden. Het resultaat is een Kruisplein dat alleen toegankelijk is voor voetgangers, fietsers, trams en bestemmings- verkeer.



Figuur 30: Impressie Kruispleingarage (bron: Stedenbouwkundig plan 2005)

Na de afwijzing van het plan van Alsop hebben publieke partijen de handen ineengeslagen om de ontwikkelingen weer uit het slop te trekken. Verschillende afspraken zijn gemaakt wat heeft geleid tot een vernieuwd programma van eisen voor het stationsgebied. In 2005 is ook het Voorontwerp Bestemmingsplan Stationskwartier gepresenteerd. Ondertussen is de gemeente Rotterdam bezig geweest om de ontwerputgangspunten die lang min of meer vast stonden te vertalen in een Stedenbouwkundig plan voor het Stationskwartier van 2005. Ondanks dat het Rijk van de gemeente verlangde dat private partijen werden betrokken bij de planvorming werd deze cluster gebeurtenissen tussen 2002 en 2005 wederom gedomineerd door publieke partijen. Om zeker geen negatief oordeel te vellen over deze gang van zaken kan gesteld worden dat het proces weer terug is bij af.

5.5 DISCOURS 1997 - 2005: STORY-LINES 1 EN 2

In deze discours tussen 1997 en 2005 vallen twee zogenaamde story-lines op tussen verschillende feitelijke gebeurtenissen en plannen. De eerste story-line wordt in paragraaf 5.5.1 besproken en gaat over de functie en rol van de Masterplan van Alsop. De tweede story-line uit paragraaf 5.5.2 gaat over de stedenbouwkundige uitgangspunten die in 1997 zijn opgesteld en waar acht jaar later op gecontinueerd wordt.

5.5.1 Story-line 1: Masterplan en de relatie tussen plan en budget

De eerste story-line gaat over de interpretatie van het gemeentebestuur van het Masterplan van Alsop. In cluster 5.1 worden ambities voor het stationgebied uitgesproken vanuit gemeentelijk perspectief. Vanuit stedenbouwkundig invalshoek zouden deze uitgangspunten centraal moeten staan in daarop volgende planvorming.

In cluster 5.2 heeft Alsop deze uitgangspunten ruimtelijk vertaald. Deze ruimtelijke vertaling, in de vorm van een masterplan, bleek financieel niet haalbaar te zijn. Het gemeentebestuur heeft bij het interpreteren van dit plan verschillende kanttekeningen geplaatst over deze masterplanprocedure. Door deze kanttekeningen werd achteraf door het gemeentebestuur de masterplanprocedure tot bijna niets gereduceerd. Het uitvoerig uitspreken van deze kanttekeningen aan de buitenwereld roept vragen op. Wat was dan, achteraf gezien, het belang van deze masterplanprocedure? Om vragen aangaande dit verband te kunnen beantwoorden zijn sleutelfiguren uit dit proces aan de tand gevoeld over eventuele beweegredenen. Enkele verhelderende uitspraken uit deze gesprekken met verschillende personen volgen hieronder.

3. In de periode tussen de eerste geformuleerde uitgangspunten uit 1997 en het voorontwerp bestemmingsplan uit 2005 is het Masterplan van Alsop gepresenteerd en afgewezen. Welke functie had de procedure rondom dit plan van Alsop gezien de ‘ongewijzigde’ uitgangspunten voor het Stationsgebied?

John Westrik: “Het Masterplan van Alsop was gewoon een normale masterplanprocedure. Alleen bleek het te ambitieus en gold het voor een veel groter gebied dan later zou worden. Achteraf gezien hebben we niets aan dat plan te danken. [...] de markt voelde zich ook niet aangetrokken tot het plan. De markt is pas later geïnteresseerd geraakt [...]”

John Westrik geeft hier aan dat het Masterplan van Alsop eigenlijk weinig heeft betekent voor het proces. De ruimtelijke vertaling van het plan van Alsop correspondeerde te weinig met het toen beschikbare budget. Ook kaart hij aan dat het initiatief te weinig bij private partijen lag en de gemeente (of door de gemeente ingeschakelde partijen) deze fase domineerde.

Fons Meijer: Het plan van Alsop was een beetje ‘luchtflitserie’. Het bleek geen financiële basis te hebben. Het plan heeft

niets opgeleverd voor de gemeente Rotterdam. [...] En het hele project kreeg de stempel ‘megalomaan’ mee. [...] In feite heeft Alsop iets gedaan op basis van het programma van eisen, een plan gemaakt wat anderhalf miljard koste, waar we als gemeente gewoon geen geld voor hadden.

Fons Meijer typeert het plan van Alsop zelfs als ‘luchtfietserij’. En onderschrijft dat het plan te weinig heeft gecorrespondeerd met het budget. Daarnaast geeft hij aan dat het plan weinig heeft betekend voor verder vervolg van het proces.

Carol Hol: Daarvoor was het eerst een vooral stedenbouwkundig en architectonisch verhaal. En wilden meer een ruimtelijk economische positionering van het gebied benadrukken. [...] Dat misten wij [...].

Carol Hol benadrukte dat gedurende de masterplanprocedure van Alsop, het projectgebied primair is bekeken vanuit stedenbouwkundig invalshoek. Concreet miste de relatie tussen ruimtelijke ‘oplossingen’ en de economische positionering van het gebied.

Martin Guit: Het Masterplan van Alsop was gebaseerd op een programma van eisen die is opgesteld door de gemeente Rotterdam. [...] Alsop heeft in samenwerking met de gemeente een goede vertaling gemaakt van wat het programma van eisen kan zijn. [...] Daarvan is op een gegeven moment gezegd: er zijn te veel investeringen voor nodig. En ook de partners, Rodamco en ING Vastgoed vonden dat er nooit winst uit gehaald kon worden. Omdat men echte afspraken moest maken en verantwoordelijkheden moest nemen voor investeringen en dat maakte iedereen behoudender.

Naar mijn mening is de stedenbouwkundige kwaliteit die het plan van Alsop uitstraalde niet verloren gegaan. De procedure rondom het Masterplan van Alsop heeft het proces niet vertraagd, maar eerder versneld, durf ik wel te stellen. Omdat we toen zo goed hebben nagedacht over de kwaliteit van het gebied, hebben we bepaalde uitgangspunten altijd kunnen vasthouden. [...] Als de procedure rondom het Masterplan van Alsop er nooit was geweest hadden we nooit de kwaliteit kunnen bereiken van wat het nu is. De kracht van dit plan was dat Alsop een doel heeft neergezet wat we wilden nastreven. [...] Het plan van Alsop heeft de lat zo hoog gelegd, dat andere plannen altijd minder werden geschat maar wel realistischer. En uiteindelijk ook meer draagvlak, zeker politiek.

Martin Guit kon concluderen dat het plan van Alsop de lat hoog heeft gelegd en daardoor uiteindelijk tot een hoge kwaliteit van de openbare ruimte heeft geleid. Volgens Martin Guit werd het Masterplan van Alsop weggestemd omdat er teveel investeringen benodigd waren voor dit plan. Wel heeft het plan volgens Guit gezorgd dat de kwaliteit van de openbare ruimte verbeterde en het proces sneller verliep.

Conclusies

Op basis van data uit interviews en de documentenanalyse, wat aan de basis stond van het schema in bijlage 01, is deze story-line aangaande het Masterplan opvallend te noemen. Om deze story-line, het belang van het Masterplan van Alsop, te kunnen begrijpen staat het volgende centraal. Ten eerste is het van belang om te weten wat het Masterplan van Alsop heeft betekend voor het proces. Daarnaast wat de aanleiding was voor de gemeente om dit plan af te wijzen. Wat heeft ervoor gezorgd dat de besluitvorming rondom dit plan negatief uitpakte voor Alsop.

	Strategie	Plan vs. budget	Rolverdeling
J. Westrik , expert stedenbouwer	Masterplan had weinig invloed op proces	Ruimtelijke uitwerking correspondeerde te weinig met het beschikbare budget	Gemeente domineerde het proces. Er lag te weinig initiatief bij private partijen.

F. Meijer, programmanager	Masterplan heeft niets opgeleverd voor gemeente Rotterdam	Het plan bleek geen financiële basis te hebben.	
Carol Hol en David Tuinzing, bureau Concire		Wij misten de ruimtelijk economische samenhang.	
Martin Guit, afd. verkeer en vervoer	Masterplan heeft voor de stedenbouwkundige kwaliteit de lat hoog gelegd en heeft proces versneld	Te veel investeringen benodigd voor deze ruimtelijke vertaling	

Strategie

Nadat het Masterplan van Alsop werd gepresenteerd heeft het gemeentebestuur, bij monde van het college van B&W, haar interpretatie van het plan van Alsop toegelicht. In dit document werd uitvoerig ingegaan op het feit dat het Masterplan alleen als masterplan kan worden gezien en verder geen andere status vertegenwoordigd.

Dat de gemeente die ingeslagen weg niet heeft vervolgd kan vervolgens te maken hebben met het feit dat de gemeente Rotterdam zich in het detailniveau van het ontworpen Masterplan heeft vergist of het was een schijnprocedure en derhalve was er geen intentie om de keuzes (ongeacht welke keuzes) in het Masterplan na te leven. De gemeente zou de intentie kunnen hebben om te kiezen voor het plan dat het stationsgebied op de kaart kan zetten om zodoende nieuwe marktpartijen aan te trekken en het proces voort te stuwten.

Het Masterplan Stationskwartier van Alsop zoals gepresenteerd in 2001 heeft effectief veel aandacht heeft getrokken van media en maatschappij. Het belang van ruimtelijke ontwikkelingen in het stationsgebied is door het plan van Alsop onomkeerbaar geworden. Het was voor iedereen duidelijk dat daar iets moest gebeuren. Als dit een belangrijke doelstelling was van de gemeente Rotterdam, dan is Alsop daar in ieder geval in geslaagd.

Inhoudelijk waren de uitgewerkte ruimtelijke ideeën van het architectenbureau Alsop niet in overeenstemming met de uitgangspunten van de gemeente Rotterdam zoals in 1997 werden gepresenteerd. In het Masterplan van Alsop is niet gekozen voor een garage onder het Kruisplein, maar is een andere oplossing gepresenteerd om parkeerbehoefte op te vangen. Terwijl na presentatie en afwijzing van het Masterplan de Kruispleingarage weer ter sprake kwam.

Uit documentenanalyse blijkt dat vanuit stedenbouwkundig optiek geen van de ruimtelijke oplossingen in het Masterplan, zoals aangedragen door Alsop, gebruikt is in planvorming daarna. Dit wordt tevens onderschreven door John Westrik en Fons Meijer, die van mening zijn dat het Masterplan van Alsop inhoudelijk weinig heeft betekent voor het vervolgproces. Martin Guit is van mening dat het plan Alsop achteraf gezien voor een hogere kwaliteit gezorgd van de openbare ruimte en het proces sneller is verlopen vanwege dat plan. Het Masterplan van Alsop heeft planinhoudelijk weinig sporen nagelaten in verdere verloop van het proces. Wel heeft het plan gezorgd dat de lat hoog werd gelegd en men het belang van ontwikkelingen in het stationsgebied onderschreef.

Plan vs. Budget

Daarnaast is uit documentenanalyse gebleken dat er in dit proces een moeilijke relatie bestond tussen plan en budget. Met name de volgorde van behandeling van budget en proces is in het oog springend. Het proces werd gekenmerkt doordat budget en plan separaat werden behandeld door andere actoren.

1) Planvorming 2000 - 2001

Ten tijde van de masterplanprocedure in 2000 werd budget vastgesteld door publieke en private partijen middels een intentieovereenkomst. In 2001 werd op basis van het programma van eisen en de intentieovereenkomst een prijsvraag masterplan uitgeschreven, dat een ruimtelijke vertaling van Alsop opleverde. Vervolgens werd het plan door verschillende politieke bestuurslagen afgewezen vanwege het feit dat het plan niet in overeenstemming was met het beschikbare budget.

Het is opvallend dat Alsop over ruimtelijke oplossingen moest nadenken in een arena waar Alsop, maatschappelijke partijen en ontwerpende instellingen van de gemeente Rotterdam aan bod kwamen. Terwijl budgetvorming, dat van te voren werd vastgesteld, werd gedomineerd door publieke partijen en private investeerders die geen deel namen aan planvorming.

2) Planvorming 2003 - 2005

Kort nadat het Masterplan van Alsop werd afgewezen, werd opnieuw een, sterk verminderd, budget vastgesteld in 2003 tussen, nu uitsluitend, publieke partijen, voor het stationgebied. Eveneens zonder een ruimtelijk plan als basis. In 2005 is op basis van het programma van eisen (Nota Bouwstenen) het Stedenbouwkundig plan gepresenteerd door de gemeente, dat evenzeer niet op veel draagvlak kon rekenen.

Tot twee maal toe is in het stationsgebied het budget samengesteld waarna de ruimtelijke vertaling volgde dat niet op voldoende draagvlak kon rekenen omdat budget niet in overeenstemming was met het destijds beschikbare budget. Deze complexe relatie tussen budget en plan wordt tevens in interviews onderschreven. Er was geen sterke relatie tussen financiën en ruimtelijke kwaliteit volgens John Westrik, Fons Meijer, Carol Hol en Martin Guit bij de procedure rondom het Masterplan van Alsop. In een integrale behandeling van planvorming en budgetvorming is in dergelijke gebiedsontwikkelingsprocessen zo goed als onmogelijk. Dit heeft te maken met de complexiteit en de uiteenlopende belangen van actoren die niet bij beide arena's (budget en plan) betrokken zijn. Het is daarentegen wel opvallend dat in het proces geen momenten in ogenschouw zijn genomen om budget en plan in fases beter in overeenstemming te brengen. Hetzij door het programma van eisen concreter samen te stellen of de masterplanprocedure in fases af te nemen.

Rolverhouding

John Westrik stipt eveneens een belangrijk kanttekening aan, dat dit proces wellicht negatief heeft beïnvloed. De rolverhouding tussen publieke en private partijen was niet altijd evenredig.

1) Planvorming 2000 - 2001

In deze eerste fase van planvorming werden bij het ondertekenen van een intentieovereenkomst publieke en private ontwikkelaars bereid bevonden om te investeren in dit gebiedsontwikkeling. In opdracht van de gemeente werd een masterplan uitgeschreven. En werd in de masterplanprocedure maatschappij en overheidsinstellingen betrokken bij planvorming. Terwijl de private ontwikkelaars verder geen belangwekkend invloed hebben kunnen uitoefenen op het planvormingsproces. Het planvormingsproces werd gedomineerd door publieke partijen. Er lag te weinig initiatief bij private partijen.

2) Planvorming 2003 - 2005

In deze tweede fase van planvorming wat uiteindelijk heeft geresulteerd in het Stedenbouwkundig plan 2005 is de inbreng van private ontwikkelaars bij budget- én planvorming gereduceerd tot een minimum. Publieke partijen hebben het budget vastgesteld en hebben het planvormingsproces gedomineerd. Private marktpartijen zijn tijdens dit ontwikkelingsproces helemaal niet aan bod gekomen. Na de presentatie van het Stedenbouwkundig plan van 2005 hebben de marktpartijen een

aandeel in het proces geëist waar in story-line 5 op terug komen zal worden.

In de eerste fase van dit gebiedsontwikkelingsproces kwamen publieke en private partijen aan bod bij plan- en budgetvorming. Alleen werden private en publieke investeerders verantwoordelijk voor het budget niet actief betrokken bij planvorming. De gemeente Rotterdam heeft daarna in de tweede fase plan- en budgetvorming gedomineerd en zijn private ontwikkelaars buiten schot gehouden.

5.5.2 Story-line 2: Consistentie van het beleid

In 1997 werden stedenbouwkundige uitgangspunten voor het stationsgebied opgesteld. Deze uitgangspunten staan opvallend te noemen, ook centraal in het voorontwerp bestemmingsplan voor het Stationskwartier uit 2005. Na minstens acht jaar zijn de uitgangspunten en de visie van de gemeente Rotterdam voor het Stationsgebied Rotterdam Centraal nauwelijks veranderd. Daarenboven heeft de gemeente deze ontwerputgangspunten gedetailleerd uitgewerkt en impressies gepresenteerd van het Stationsgebied. Het Kruisplein wordt gezien als een van de belangrijkste pleinen van de stad een verbinding vormen tussen het station en de binnenstad. En een parkeergarage onder het Kruisplein was een uitgangspunt in 1997 en maakt deel uit van het Stedenbouwkundig plan van 2005.

Waarom heeft de gemeente Rotterdam het Stedenbouwkundig plan van 2005 opgesteld op basis van de uitgangspunten uit 1997 voor het stationsgebied? Is deze voortzetting van uitgangspunten een bewuste strategie geweest of niet? Op basis van onderstaande interviews en de documentenanalyse kan hier op ingegaan worden.

2. De ontwerputgangspunten voor de zogenaamde ‘Entree van de Stad’ zijn op 25 maart 1997 gepresenteerd in de gemeenteraad van Rotterdam. Deze uitgangspunten worden bijna ongewijzigd overgenomen in het voorontwerp bestemmingsplan Stationskwartier van september 2005. Wat lag hier ten grondslag aan denkt u?

John Westrik: “Ik zie geen direct verband. [...] Maar natuurlijk, [...] alles wat politieke besluitvorming krijgt heeft een bepaalde waarde. Dus toen het Alsop plan was omgevallen is men, vermoed ik, terug gevallen op die oude uitgangspunten.”

John Westrik ziet geen direct verband maar kan zich wel voorstellen dat bepaalde uitgangspunten die worden opgesteld na besluitvorming met politiek draagvlak worden aangehaald om vervolgstappen te kunnen maken.

Fons Meijer: “Dat zou kunnen. Dat is interessant. [lacht]. In 1997 zijn er plannen gemaakt waarin uitgangspunten zijn opgeschreven. [...] Dus als er geen verschil is met de eerste uitgangspunten dan is dat alleen mooi, want dan hebben we ons in ieder geval wel consequent gedragen.

Fons Meijer denkt dat het verband tussen de uitgangspunten en het voorontwerp bestemmingsplan berust op de consequentie van doelstellingen.

Carol Hol: Ons ging het daar niet om. Het ging ons om ruimtelijk economische kant van het gebied en niet stedenbouwkundige kant of vastgoed. We hebben doelbewust nauwelijks gekeken naar alle plannen die daarvoor kwamen.

Carol Hol benadrukte dat deze uitgangspunten vooral berustten op stedenbouwkundige uitgangspunten of doelstellingen op het gebied van vastgoed. Weinig uitgangspunten hadden een ruimtelijk economische betekenis volgens Concire.

Martin Guit: Er zit wel een strategie achter. In 1997 is al een goede diagnose gesteld van de openbare ruimte van dit

gebied. [...] Deze uitgangspunten stonden vanuit stedenbouwkundig optiek vast en zijn nooit veranderd, dat klopt. En daarom zijn die altijd leidend gebleven. Alleen de context van het plan veranderd. [...]

Martin Guit ziet wel een direct verband tussen de uitgangspunten uit 1997 en het voorontwerp bestemmingsplan uit 2005. Hij schrijft dit verband toe aan de goede diagnose van de openbare ruimte in het stationsgebied die in 1997 heeft plaatsgevonden. Deze diagnose heeft voor dat gebied optimale uitgangspunten opgeleverd die niet zomaar omver geworpen zouden kunnen worden. Deze uitgangspunten hebben bewust centraal gestaan gedurende het proces, alleen de context van het plan veranderde geregeld.

Conclusies

Op basis van data uit interviews en de documentenanalyse, wat aan de basis stond van het schema in bijlage 01, is deze story-line aangaande de onveranderde uitgangspunten opvallend. Om deze story-line, te kunnen begrijpen staat het volgende centraal. Ten eerste is het van belang om te weten of er een direct verband bestaat tussen de uitgangspunten uit 1997 en het Stedenbouwkundig plan 2005. En tweede is de reden hiervoor van belang.

	Strategie	Aanleidingen
J. Westrik , expert stedenbouwer	Wel direct verband	vanwege politiek draagvlak
F. Meijer , programmanager	Wel direct verband	berust op consistentie van doelstellingen
Carol Hol en David Tuinzing , bureau Concire	Geen mening	
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Wel direct verband	omdat een goede diagnose is gesteld en op basis daarvan vanuit stedenbouwkundig invalshoek optimale uitgangspunten zijn opgesteld

Strategie

Uit de documentenanalyse blijkt dat de uitgangspunten uit 1997 nauwelijks verschillen met het Stedenbouwkundig plan 2005. Volgens John Westrik, Fons Meijer en Martin Guit kan dit opgevat worden als bewuste strategie, maar allen denken dat hier een ander reden aan ten grondslag ligt.

John Westrik denkt dat de uitgangspunten onveranderd zijn gebleven vanwege het feit dat deze uitgangspunten politiek besloten zijn en daardoor een bepaalde waarde vertegenwoordigen die lange tijd leidend kunnen zijn. Fons Meijer denkt dat de uitgangspunten onveranderd zijn gebleven omdat gemeentelijke instellingen intern een consistente strategie willen volgen. Martin Guit denkt dat de uitgangspunten onveranderd zijn gebleven omdat vanuit stedenbouwkundig invalshoek een goede diagnose is gesteld van het stationsgebied en dat op basis daarvan deze optimale uitgangspunten zijn opgesteld die altijd leidend zijn kunnen blijven.



De Culturele As; In verschillende plannen van de gemeente wordt gesproken over de Culturele As. Deze stadsas verbindt verschillende culturele gebieden en stadspoleinen in Rotterdam met elkaar. De As begint bij het Museumparkgebied en moet via de Westersingel tot aan het Kruisplein en het Stationsplein reiken.

DISCOURS 2004-2009

6. DISCOURS 2004 - 2009: EEN POLITIEK EN MAATSCHAPPELIJK SPEL?

Deze discours van clusters van gebeurtenissen rondom de ontwikkelingen van het stationsgebied van Rotterdam loopt grofweg vanaf 2004 tot 2009 en wordt gedomineerd door de gemeente Rotterdam die alles in het werk stelt om de Kruispleingarage te realiseren. De eerste discours kan worden gezien als aanloopfase waarbij naar het projectgebied werd gekeken. In de komende discoursen is de Kruispleingarage steeds meer het centrale onderwerp. Gemeentelijke diensten zetten verschillende middelen in om politiek en de vrije markt voor zich te winnen en de Kruispleingarage te realiseren. Ook de ondergrondse verbinding van de garage met de Weenatunnel en de verbinding met de Schouwburgpleingarage zijn hier aan gerelateerd. Welke middelen heeft de gemeente Rotterdam ingezet en met welk doel? Dit zijn enkele vragen waar verder op ingegaan wordt in deze discours.

6.1 GEMEENTELIJKE REGIE VOOR POLITIEK EN MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

In deze cluster van gebeurtenissen is de budgetvorming voor de parkeergarage alvast geregeld door de gemeente. En wordt de politieke arena in de gemeenteraad alvast betrokken bij de planvorming van de stad.

6.1.1 Budgetvorming

In het Bouw- en investeringsprogramma Stallen en Parkeren 2005 (van november 2004) en het programma voor 2006 (van november 2005) is budget gereserveerd voor de realisatie van de Kruispleingarage. Ongeveer een jaar voordat het voorontwerp bestemmingsplan voor het Stationskwartier in september 2005 openbaar werd gemaakt werd budget gereserveerd voor de Kruispleingarage.

Het Bouw- en investeringsprogramma 2005 en 2006 heeft als basis gediend voor de vorming van een Parkeerfonds 'Nieuwe Stijl' voor Rotterdam van 2007 (van september 2006). In het Parkeerfonds wordt de jaarlijkse begroting aangereikt met betrekking tot parkeervoorzieningen in de gemeente Rotterdam. De totale investering voor het hele programma van het Parkeerfonds bedraagt circa € 350 miljoen. Uit het fonds worden betalingen gedaan voor nieuw te bouwen parkeergarages en andere parkeervoorzieningen. Volgens dit Parkeerfonds zijn dergelijke openbare parkeergarages, in of nabij de binnenstad, van belang voor de 'attractiviteit en de bereikbaarheid van de stad' en dat levert 'economische ontwikkeling' op. Met de vorming en vaststelling van het Parkeerfonds kan vastgesteld worden dat men bij de gemeente Rotterdam er rekening mee heeft gehouden dat de Kruispleingarage wordt gerealiseerd. Ook kan geconcludeerd worden dat met het vaststellen van het budget intern tussen verschillende diensten overeenstemming is bereikt door de gemeente Rotterdam.

Op basis van bovenstaande budgetvorming rest de gemeente Rotterdam alleen om extern draagvlak te creëren voor de bouw van de parkeergarage. Naast politiek draagvlak is ook maatschappelijk draagvlak en draagvlak van de vrije markt van belang om de parkeergarage te kunnen bewerkstelligen. De gemeente Rotterdam heeft november 2007 een Stadsvisie opgesteld waarin de keuze voor de Kruispleingarage wordt geïntroduceerd en beargumenteerd.



De stadsvisie is het hoofdleidend beleidsdocument voor de gehele gemeente Rotterdam. De Stadsvisie schetst hoofdlijnen voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen voor Rotterdam tot 2030.

Het document bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt een zogenaamde ontwikkelingsstrategie omschreven. Dit zijn beleids-technische doelstellingen voor verschillende sectoren in Rotterdam. Het Stationskwartier wordt in dit deel als ‘toplocatie’ benoemd voor ontwikkelingen op het gebied van wonen en werken. In dit deel wordt tevens gesproken over de kwaliteit van de openbare ruimte en bereikbaarheid van de binnenstad. Hier wordt de ambitie uitgesproken om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren op zogenaamde imago-bepalende plekken, met name vanuit voetgangersperspectief gezien.

Park+Walk concept

Ook wordt geopperd om de parkeervoorzieningen aan de rand van de stad (Park+Ride) en in de binnenstad (Park+Walk) te verbeteren. Het Park+Ride concept is reeds bekend gemaakt in voorgaande plando-cumenten. In dit document wordt voor het eerst gesproken over het Park+Walk concept. In de eerste fase van de parkeerstrategie voor de stad Rotterdam werden parkeergarages rond de ring van Rotterdam gepositioneerd waarbij men kon parkeren bij OV-stations om de stad te bereiken met de auto om vervolgens een eindbestemming in de binnenstad te bereiken met behulp van het openbaar vervoer, de P+R strategie. Dat werd verruild voor de P+W strategie waarbij rond de kleine ring van de binnenstad van Rotterdam verschillende parkeergarages worden gerealiseerd waarbij men een garage rond de binnenstad kan bereiken met de auto en vervolgens een eindbestemming in de binnenstad binnen loopafstand kan bereiken. In combinatie met het Park+Ride concept,

wat in de praktijk matig succesvol blijkt, denk de gemeente Rotterdam de parkeerdruk te kunnen opvangen. Ook wil de gemeente Rotterdam het aantal geparkeerde auto's in het straatbeeld van de binnenstad verminderen door ondergrondse parkeergarages te realiseren. Dit zorgt voor een verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte.

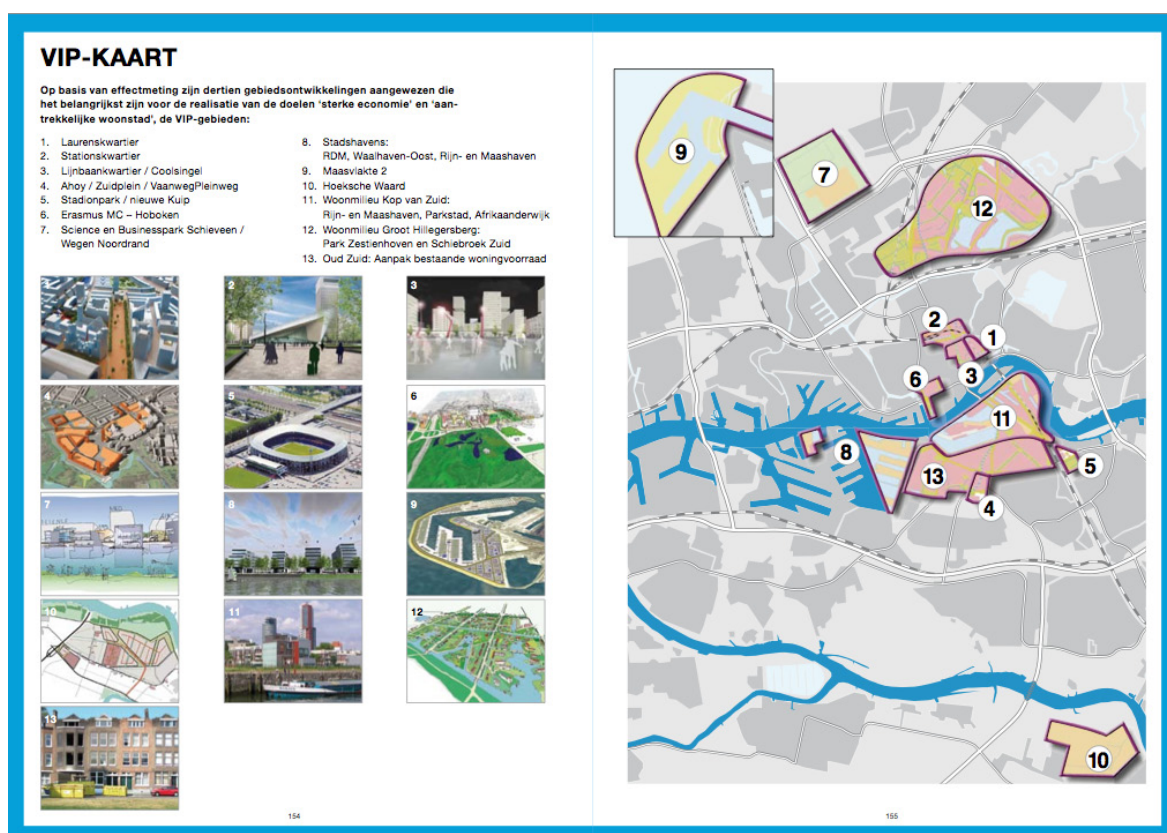
In het tweede deel worden de ambities uit het eerste deel in ruimtelijk perspectief gezet en wordt het tijdsaspect bijgevoegd. Het Stationskwartier wordt hier tevens als toplocatie aangewezen. Een toplocatie om het gebied te intensiveren en verdichten en waar functies zoals werken, wonen, cultuur, onderwijs en winkelen samenkomen. Ook wordt in dit deel expliciet gesproken over de bouw van een nieuwe ondergrondse parkeergarage onder het Kruisplein, met een verbinding naar de Schouwburgpleingarage. Dit om de parkeersituatie en de buitenruimte te verbeteren. Het aantrekkelijker maken van de openbare ruimte in de binnenstad wordt tevens toegelicht. De Culturele As moet als verbinding werken tussen belangrijke openbare verblijfsgebieden, waarvan het Kruisplein en het Stationsplein voorbeelden zijn. De ontwikkelingen met betrekking tot de parkeergarages in de binnenstad, het Stationskwartier als toplocatie en het aantrekkelijker maken van de openbare ruimte (Culturele As) zouden in de periode 2010 tot 2020 moeten plaatsvinden.

In het derde deel wordt dieper ingegaan op een aantal ontwikkelingsgebieden. Op basis van (of vanwege?) de voorgaande doelstellingen zijn een aantal potentiële gebieden aangewezen die het meest bijdragen aan de

geformuleerde doelstellingen. Deze dertien gebieden (figuur 31) krijgen een zogenaamde VIP-status in de stad. Het is de bedoeling dat de komende jaren deze gebieden een extra focus krijgen. Eén van die gebieden is het Stationskwartier. Het programma voor ontwikkelingen binnen het Stationskwartier wordt hier omschreven: RandstadRail, HSL, stationsgebouw, parkeergarage, ondertunneling Weena, kantoren, appartementen, leisure, onderwijs en de buitenruimte.

Samenwerking met markt

Een belangrijk kanttekening in dit plan is de toelichting die de gemeente Rotterdam geeft met betrekking tot de voorgenomen vernieuwde samenwerkingsvormen met de markt. Hierover wordt gezegd dat de gemeente 80 interviews heeft afgenomen bij marktpartijen over hun visie op ruimtelijke ontwikkelingen in de stad. Op basis hiervan hebben de marktpartijen hun belangrijkste



Figuur 31: VIP kaart; locatie 2 “Stationskwartier” (bron: Stadsvisie Rotterdam)

wensen laten weten. Volgens dit document wordt de samenwerking met de gemeente als ‘weinig slagvaardig, verkokerd en veeleisend’ ervaren. Om die samenwerking met de markt te verbeteren heeft de gemeente een aantal doelstellingen geformuleerd:

- formulering van heldere kaders voor de gebiedsontwikkelingen waarbinnen marktpartijen hun eigen rol spelen;
- regievoering door de verschillende

partijen bij elkaar te brengen en sterk procesmanagement te leveren;

- uitvoering van wettelijke taken hoed en voortvarend te volbrengen, zoals het verlenen van vergunningen en het maken bestemmingsplannen;
- actieve rol (naast het bieden van ruimte) bij de uitwerking van plannen en het faciliteren van marktpartijen.

6.1.2 Politieke planvorming

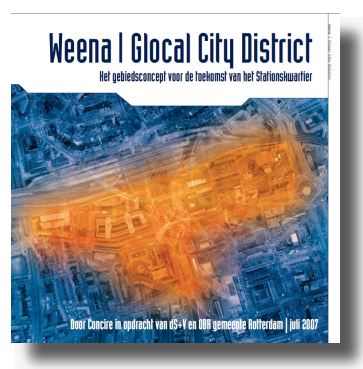
In de Stadsvisie heeft de gemeente Rotterdam haar visie gepresenteerd met betrekking tot het Stationsgebied. Het gemeentebestuur geeft middels dit plan een heldere visie aan de markt, maatschappij en niet onbelangrijk aan de gemeenteraad. De Stadsvisie is een allesomvattend visievormend plan wat als kader dient en heeft gediend voor andere gemeentelijke plannen zoals het Binnenstadsplan 2020 en de Visie openbare ruimte Binnenstad. 20 juni 2007 is voor het vormen van deze plannen een initiatief ingediend door het College van B&W. Ook zijn themabijeenkomsten georganiseerd door het gemeentebestuur om de politieke arena te betrekken bij de planvorming. Het is de bedoeling dat het Binnenstadsplan en de Visie openbare ruimte Binnenstad als een ‘twee-eenheid’ moeten fungeren. Het is de bedoeling dat doelstellingen uit beide plannen op elkaar moeten worden afgestemd. Deze plannen worden in paragraaf 6.4 inhoudelijk besproken.

- WEENA | GLOCAL CITY DISTRICT

Voordat de besluitvorming in de gemeenteraad plaatsvindt heeft Concire in juli 2007 het plan “Weena: Glocal City District” gepresenteerd. Concire is een stedenbouwkundig bureau dat is ingeschakeld door de afdeling stedenbouw (dS+V) en het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) van de gemeente Rotterdam om dit plan op te stellen. Dit plan is in nauwe samenwerking met private partijen uit het gebied (figuur 33) tot stand gekomen.

In februari 2007 hebben dS+V en OBR, van de gemeente Rotterdam, de opdracht gegund aan het bureau Concire om een gebiedsvisie op te stellen. Carol Hol medeoprichter en directeur van het bureau Concire speelt een belangrijke rol in de totstandbrenging van dit plandocument. Een aanzienlijk deel van de gebiedsvisie is door uitspraken van Carol Hol samengesteld. Concire heeft zorgvuldig een aantal invloedrijke personen verzameld die iets in positieve zin kunnen betekenen voor dit plan en voor het stationsgebied.

Het document heeft een abstract karakter doordat er voornamelijk ambities worden uitgesproken voor het Stationskwartier. Het meest besproken concept in het document gaat over het creëren van een soort



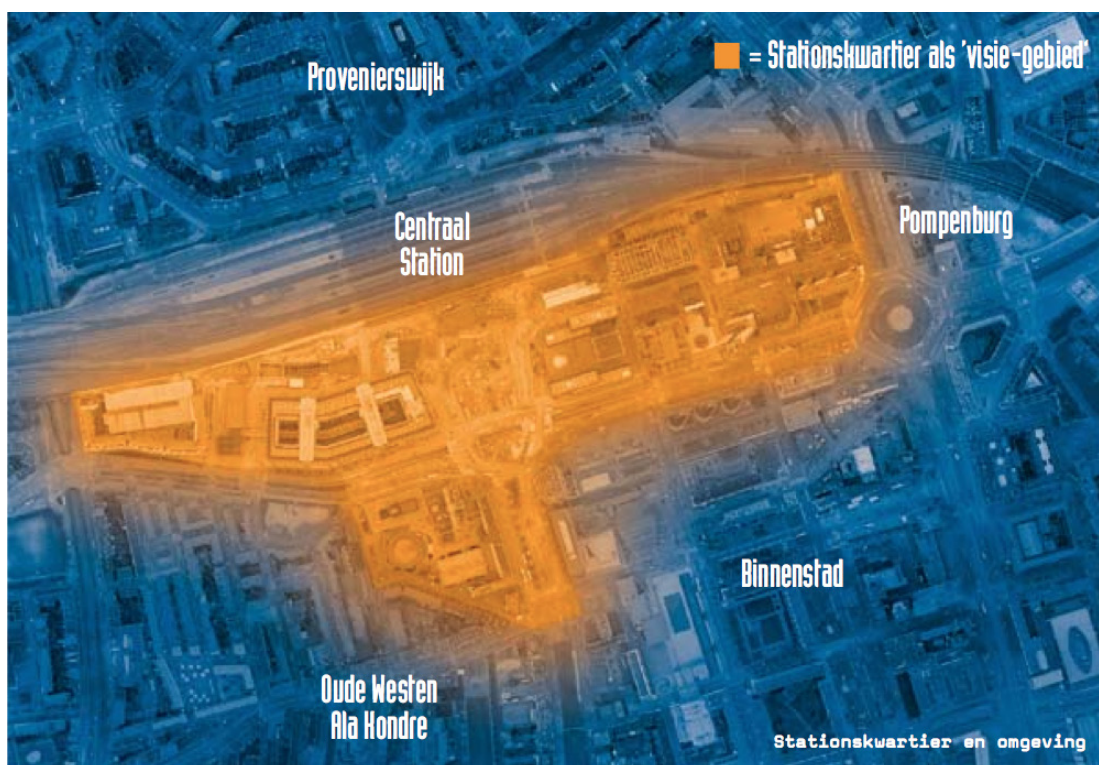
open netwerk. Er wordt een ambitie geschetst waarbij het Stationskwartier wordt gezien als plek waarbij verschillende netwerken samenkomen. Het concept wordt omschreven als ‘glocal’, waarbij een samensmelting van lokale en globale netwerken samen moeten komen. Het plandocument berust op niet concreet omschreven ambities voor het Stationskwartier. Dus hoe die netwerken verbonden kunnen worden door stedenbouwkundige ingrepen blijft in dit plan onduidelijk.



Figuur 32: Mixone concept (bron: Weena: Glocal City District)

Ook hebben gesprekken tussen de betrokken partijen geresulteerd in het begrip Mixone (figuur 32) voor het programma van het gebied. Dit concept krijgt een prominente plek in dit plan en heeft betrekking of hardware en software aspecten in het gebied. Met dit gedeelte programma wordt een gezamenlijke conceptruimte voorgestaan waarbij service/diensten, verkeer, showcase, ontmoeting en ontspanning moet samenkomen.

Het document is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel is een combinatie van essays door Carol Hol en in dit deel van het plan heeft het bureau intellectuele en internationale bronnen aan het woord gelaten om het document te bekrachtigen en de visie voor het gebied te verrijken. Hoogleraar Economische Geografie en Planologie aan de UvA, Pieter Tordoir en John Worthington, Professor of Architecture aan de University van Sheffield,



Figuur 33: Plangebied Stationskwartier (bron: Weena: Glocal City District)

UK. Ook bevat het eerste deel van het plan verslagen van rondetafelgesprekken tussen Concire en vooral private partijen. Onder andere Maxwan architects, een stedenbouwkundig- en architectenbureau, die in samenwerking met de gemeente Rotterdam het Stedenbouwkundig plan 2007 voor het Stationsgebied heeft ontworpen, heeft deelgenomen aan deze gesprekken. In het tweede deel worden reacties van publieke en private personen vermeld die op enige manier betrokken zijn bij de ontwikkelingen rondom het Stationskwartier. Het derde deel is een samengevat concept voor het Stationsgebied

op basis van de input van de voorgaande twee delen. Dit deel heeft een iets meer concreet karakter. Het probleem wordt samengevat, ideeën en ambities worden verwoord en randvoorwaarden worden vermeld.

‘Signeren’

Het document is gesignd door de gemeente Rotterdam en een aantal private partijen. Er wordt expliciet over ‘signeren’ gesproken om het vrije en abstracte karakter van het document te benadrukken. Het document wordt door de volgende partijen gesignd: Hamit Karakus wethouder Wonen en

Ruimtelijke Ordening van de gemeente Rotterdam, Jan Visser directeur van Corio Nederland Kantoren, Con Schoenmakers voorzitter districtsdirectie van ING Bank, Luc Smits voorzitter directie van LSI project investments, Marius Meurs directeur van het Groot Handelsgebouw en Kees van der Waaij voorzitter directie van Unilever Nederland Holdings. Met de signering van dit document hebben deze partijen zich gecommitteerd om ‘dit jaar gezamenlijk te onderzoeken hoe dit richtinggevend idee uitgewerkt kan worden tot een realistisch businesscase’. Mijn speciale aandacht gaat uit naar de term: realistisch. Er wordt indirect gesuggereerd dat de ambities in dit document niet realistisch zijn of - beter gezegd - hoeven te zijn. Het is duidelijk dat de private partijen zonder gevolgen willen meedenken aan het vormen van een richtinggevend idee maar zich verder niet willen binden aan de ontwikkelingen in het gebied. Of hiermee het doel van de gemeente bereikt is, valt te betwijfelen. De gemeente zou het liefst zien dat private partijen zich binden aan de plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen rond het station Rotterdam Centraal. Door middel van een soort intentieverklaring voor ruimtelijke ontwikkelingen met een meer bindend karakter dan het signeren van een gebiedsvisie.

Kruisplein en Kruispleingarage

Over de huidige situatie wordt een probleem signaleerd waarbij de verbondenheid van het stedelijk weefsel in dit gebied ontbreekt. Er wordt geopperd om ‘verbindingen met het binnenstad’ tot stand te brengen en van het Stationsplein en omgeving ‘de huiskamer van de stad’. Concreter met betrekking tot het Kruisplein/Stationsplein en de parkeergarage onder het Kruisplein worden in dit document opvallende uitspraken gedaan door het stedenbouwkundig bureau Maxwan in gesprek met Marius Meurs van het Groot-handelsgebouw. De stedenbouwkundige ontwerper van het Stationsgebied, die bij de

planvorming betrokken is omdat, volgens het document, het ‘ruimtelijk component’ erbij komt kijken. Uit dit gesprek volgen een aantal belangrijke uitspraken met betrekking tot de openbare ruimte rondom het Kruisplein en de parkeergarage. Er wordt geopperd om meer woonfuncties en bijbehorende voorzieningen te realiseren in het gebied om zodoende de mogelijkheid te creëren om van de openbare ruimte in het Stationsgebied een meer aantrekkelijk verblijfsgebied te maken. Daarnaast wordt geopperd om de Culturele As door te trekken langs het Kruisplein naar het Stationsplein. En zou het goed zijn om de bereikbaarheid van het Stationsgebied voor autoverkeer te verbeteren. Niet geheel toevallig weet Maxwan zelfs het beestje bij de naam te noemen: “Fantastisch dat er een nieuw station komt, met een goede fietsenstalling of een parkeergarage onder het Kruisplein”. Daarmee worden marktpartijen betrokken bij het vormen van een visie voor de Kruispleingarage.

De vraag is van belang of de ambities of doelstellingen bewust of onbewust zo onbestemd werden omschreven. Kan het zijn dat dit document in deze vroege fase werd opgesteld waardoor men geen concrete ideeën kon omschrijven? Of wilden private partijen zich niet binden door concrete doelstellingen te omschrijven waarvan ze nog niet wisten of ze werkelijkheid zouden worden? Of was het moeilijk vanuit praktisch oogpunt om doelstellingen te formuleren in een soort workshop? In ieder geval kan geconcludeerd worden dat het vanuit het perspectief van de gemeente niet gaat om de inhoud maar om het gebeuren. Het gaat hier om draagvlak creëren, de aandacht vestigen en de juiste (private) mensen aan het woord laten.

Belangrijk om aan te merken, is de rol van Maxwan architects in dit document. Maxwan is een stedenbouwkundig- en architectenbureau, die in samenwerking met de gemeente Rotterdam het Stedenbouwkundig plan voor het Stationsgebied heeft ontworpen. Concire geeft aan dat dit wordt

gedaan om het ruimtelijk aspect te betrekken in dit plandocument. Het is aan te nemen dat Maxwan architects wordt betrokken om de overgang van abstracte ambities naar stedenbouwkundige doelstellingen te verbeteren. Gemeente Rotterdam is gebiedsregisseur en wil een plan vormen wat als basis kan dienen voor verdere ontwikkelingen

Op 10 juli 2007 heeft de wethouder Baljeu een reactie op de gebiedsvisie Weena: Glocal City District gegeven. Hierin is zij ingegaan op de totstandkoming van deze visie. Daarnaast is zij inhoudelijk op het plan ingegaan en heeft ze de interpretatie van het College van B&W van het plan verwoord.

Volgens de wethouder staat het plan voor het realiseren van 'een intensief centraal stedelijk gebied bedoeld waar mensen graag wonen, werken en verblijven en waarin 'glocal' bedrijven en instellingen zichtbaar in een open netwerk functioneren'. Met 'glocal' wordt volgens de wethouder een netwerk bedoeld van lokale activiteiten met toegevoegde waarde voor Rotterdam en functionerend in 24-uurs 'globale' netwerken'. Ook wordt gezegd dat levendigheid van de openbare ruimte als cruciaal wordt gezien. Levendigheid kan, volgens de wethouder, worden bewerkstelligd door het realiseren van een attractieve buitenruimte en interessante en aantrekkelijke functies in de onderste verdiepingen (plint) van bepaalde gebouwen.

De wethouder heeft middels deze brief een concrete interpretatie gegeven van een gebiedsconcept met een schets als richtinggevend beeld van de toekomst van het Stationskwartier. Het plan Weena: Glocal City District had een abstract karakter die door de wethouder concreter is gemaakt. De wethouder beantwoordt op 07 augustus 2007 tevens vragen vanuit de gemeenteraad. Een van die vragen ging in op de 'signering' van het document door de betrokken partijen. Het gebiedsconcept Weena: Glocal City District is niet ondertekend maar gesignd. Dat betekent dat er geen bindende afspraken zijn gemaakt maar dat de gemeente en betrokken marktpartijen zich vinden in een aantal uitgangspunten en een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Dit zal resulteren in het bijstellen van het Stedenbouwkundig plan vanuit 2005. Daarnaast is een regierol weggelegd voor de gemeente bij de realisatie van de programmatische visie.

- STEDENBOUWKUNDIG PLAN 2007

Het stedenbouwkundig plan is vastgesteld door het college van B&W op 5 februari 2008 en op 12 juni 2008 is het behandeld in de gemeenteraad. Dit document bouwt voort op het gebiedsvisie Weena | Glocal city District, dat in opdracht van de gemeente Rotterdam door het bureau Concire met een aantal





Figuur 36: Plangebied Stedenbouwkundig Plan 2007 (bron: Stedenbouwkundig Plan 2007)

private partijen tot stand is gekomen. Op basis van deze gebiedsvisie is een eerder Stedenbouwkundig plan 2005 aangepast en herzien in het Stedenbouwkundig plan 2007.

Dit hernieuwd plan (figuur 36) is niet alleen beïnvloed door het gebiedsconcept, ook de Stadsvisie 2030 heeft de nodige invloed uitgeoefend. Dit plan is vanuit de gemeente gezien het belangrijkste plan voor het Stationsgebied. Ook vormen volgens dit plan deze ontwikkelingen een belangrijke impuls voor

de omliggende wijken. Dit plan zal de basis moeten vormen voor de uitwerkingen per kavel en voor relevante studies.

De ontwerpuitgangspunten voor het Kruisplein en de Kruispleingarage zijn in dit plan verder uitgewerkt. Het doortrekken van de zogenaamde Culturele As over het Kruisplein tot aan het Stationsgebied zou de kwaliteit van de openbare ruimte moeten verbeteren (figuur 34). En de parkeergarage onder het Kruisplein zou het verkeer en het



Figuur 34: Verbindingen met de stad (bron: Stedenbouwkundig Plan 2007)



Figuur 35: Culturele As (bron: Stedenbouwkundig Plan 2007)

aantal parkeerplaatsen op maaiveld moeten doen verminderen. En dat levert een aantrekkelijke en milieuvriendelijker openbare ruimte op. Ook de verbeterde oversteekbaarheid van het Weena wordt als doelstelling omschreven. Het stedelijke netwerk wordt verder verrijkt door ingrepen op een hoger schaalniveau. Fietsroutes en de parkeerstrategie voor de binnenstad worden beschreven.

Culturele As

In het document wordt het station als ‘het begin van de Culturele As’ genoemd. De Culturele As (figuur 35) stond ook al in het Stedenbouwkundig plan van 2005 en is gehandhaafd gebleven. In het plandocument van 2007 wordt ‘het versterken van het stedelijk weefsel’ en ‘het verbeteren van de oversteekbaarheid van het Weena’ als noodzakelijk geacht om het Mixone concept uit het Glocal City District gebiedsvisie, dat in overeenstemming met private partijen is samengesteld, te kunnen bewerkstelligen. Op basis daarvan is de doelstelling gevormd om de openbare ruimte in het gehele gebied te verbeteren. Ook de groenstructuur zou op de Weena en het Kruisplein drastisch moeten toenemen.

Park&Walk

Het Park & Walk concept is voor het eerst officieel besproken in de Stadsvisie 2030. Later is dit concept ook in het Binnenstadsplan en de visie openbare ruimte nader toegelicht. In dit Stedenbouwkundig plan van 2007 wordt de Kruispleingarage als belangrijk element gezien voor deze parkeerstrategie (figuur 37).

Het verbeteren van de bereikbaarheid van het Rotterdam Centraal District en de mogelijke verbeterde luchtkwaliteit worden als argumenten aangehaald. Maar vooral kan een ondergrondse parkeergarage ervoor zorgen dat bezoekers van de binnenstad niet langer doorrijden tot hun eindbestemming in de binnenstad maar parkeren aan de rand van de binnenstad en lopend hun eindbestemming bereiken. Dit levert minder parkeerplekken op maaiveld op en vermindert verkeersdruk in de binnenstad. Zodoende levert de parkeergarage onder het Kruisplein 770 nieuwe parkeerplaatsen op voor het Stationsgebied. Ook wordt deze garage doorgekoppeld aan de bestaande Schouwburgpleingarage. Daardoor gaat het aantal parkeerplaatsen in dit gebied van 2800 naar 3800 stuks.



Alvorens de uitvoering van de Kruispleingarage in de gemeenteraad behandeld en vastgesteld moest worden, werd in het Stedenbouwkundig plan van 2007 de volgende uitspraken gedaan door de gemeente: “Naast Kruisplein en Stationsplein zijn óók de andere openbare ruimtes in het gebied van belang”, dit kan opgevat worden alsof het Kruisplein en Stationsplein al een gepasseerd station is en de aandacht nu moet worden gevestigd op het volgende. Ook de volgende uitspraken uit dit plan zijn opvallend: “wat al aan gewerkt wordt is het Stationsplein en het Kruisplein” en “Ook de plannen voor de aansluiting op de culturele as zijn in gang gezet met de aanpassing van de Weenatunnel en het verleggen van de tramsporen”, dit suggereert alsof er geen weg meer terug is. Besluitvorming in de gemeenteraad wordt door dergelijke uitspraken beïnvloed. Of de gemeenteraad dan echt een objectief oordeel kan vellen over het belang van een parkeergarage onder het Kruisplein, het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte van het Kruisplein en het verlengen van de Culturele As tot aan het Stationsgebied is de vraag.

In deze fase heeft het gemeentebestuur themabijeenkomsten georganiseerd als eerste stap om de politieke discussie te beïnvloeden. Ook heeft het in de opgestelde plannen de parkeerstrategie in werking gesteld. En ook maatschappelijk draagvlak wordt betracht te creëren door een stadsdebat te organiseren en consultatieronde van plannen. Ook is middels de gebiedsvisie Weena: Glocal City District de samenwerking met private partners op touw gezet. En deze samenwerking heeft geleid tot een vernieuwd Stedenbouwkundig plan 2007 voor het Stationskwartier wat in vergelijking met het plan uit 2005 meer draagvlak had.

6.2 POLITIEKE BESLUITVORMING EN GEBIEDSONTWIKKELING

Kort nadat de gebiedsvisie ‘Weena: Glocal City District’ is gepresenteerd en toegelicht door de verantwoordelijke wethouder is de besluitvorming in de gemeenteraad rondom de Kruispleingarage angebroken.

6.2.1 Politieke vragen

Deze besluitvormingsperiode is van start gegaan met de politieke vragen van de fractie van Leefbaar Rotterdam. Die op 17 juli 2007 aan het College van B&W hebben gevraagd of de parkeergarage onder het Kruisplein nog wel door ging gezien de uitvoeringsproblemen rondom de realisatie van de Museumparkgarage. De Museumparkgarage past samen met de Kruispleingarage in de Park + Walk strategie voor de binnenstad van Rotterdam. De Museumparkgarage is gebouwd vanaf 2005 tot 2010 en is ongeveer twee keer zo duur geworden dan geraamd vanwege een lekkage. De politieke arena is onder aanvoering van Leefbaar Rotterdam niet van plan om de Kruispleingarage met open armen te ontvangen.

6.2.2 Vrijstellingsprocedure

Voordat de besluitvorming in de raad heeft plaats gevonden is alvast een vrijstellingsprocedure in gang gezet vooruitlopend op de besluitvorming in de raad. Op 07 augustus 2007 is een vrijstellingsprocedure voor de Kruispleingarage en een voorbereidingsbesluit voor het Kruisplein gestart. Deze is in strijd met de vigerende bestemmingsplannen:

- Weena Oost, goedgekeurd in 1990;
- Het Oude Westen, goedgekeurd in 1980;
- Coolsingel, goedgekeurd in 1996.

De vrijstellingsprocedure is vergelijkbaar met de voormalige zogenaamde artikel 19 procedure

van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (deze wet is inmiddels vervangen door de nieuwe Wro), waarbij de vigerende bestemmingsplannen worden herschreven. Aangezien de toen vigerende bestemmingsplannen ouder dan 10 jaren waren moet de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit nemen. Tevens moet een verklaring van geen bezwaar worden verkregen bij de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voordat de vrijstelling en een bouwvergunning kunnen worden verleend.

In deze brief van 07 augustus 2007 wordt het volgende gezegd over de Kruispleingarage: “Om de binnenstad bereikbaar te houden wordt gestreefd naar een wegennet van hoofdadrs met een goede doorstroming waarmee ondergrondse parkeervoorzieningen aan de periferie van het stadscentrum bereikbaar zijn. Het Weena is één van deze hoofdadrs. Met het bouwplan wordt vanaf het Weena (ter plaatse van de Weenatunnel) een parkeercapaciteit van 1500 plaatsen ontsloten. Naast de Kruisplein Parkeergarage wordt via een ondergrondse verbinding ook de Schouwburgpleingarage ontsloten. Het verkeer van en naar de Schouwburgpleingarage verdwijnt dus uit het stadscentrum.”

Op 06 september 2007 vindt een eerste behandeling van de Kruispleingarage in de gemeenteraad plaats. Tijdens deze gemeenteraadsbehandeling staat het voorbereidingsbesluit voor de parkeergarage op de agenda. Tijdens deze zitting worden door bepaalde fracties vragen gesteld over de vorm van de parkeergarage en de eventuele verbinding met de Schouwburgpleingarage. Wethouder Baljeu van Verkeer & Vervoer geeft hierop geen inhoudelijke antwoorden en geeft aan dat het vrijstellingsbesluit op 20 september 2007 aan de orde is. En de behandeling van de plannen daarna zal volgen. Hiermee wordt de discussie met betrekking tot de parkeergarage onder het Kruisplein uitgesteld.

6.2.3 Politieke vragen

Op 25 februari 2008 worden schriftelijke vragen gesteld over de Kruispleingarage en de gang van zaken door de fractie van Leefbaar Rotterdam. De politieke arena vindt dat de behandeling te lang is uitgesteld en wil de discussie nogmaals aanhalen. De vragen hebben te maken met de verwachte kosten en opbrengsten, over de capaciteit en relevante ontwikkelingen in de omgeving. Ook wordt de rol de gemeente bij de realisatie, financiering en exploitatie ter discussie gesteld.

Op 03 april 2008 wordt in een raadsvergadering bekend dat het vrijstellingsbesluit nog niet is genomen. Door de heer Oosterhoff die namens de fractie van Christenunie-SGP spreekt, wordt de aanvraag bouwvergunning voor de Kruispleingarage aan de orde gesteld zoals in de krant Maasstad is gepubliceerd die het college van B&W in werking heeft gesteld. Dit zonder dat in de raad is besloten of de parkeergarage wordt gerealiseerd. Dit wordt onderschreven door de heer Sonneveld namens de fractie van Leefbaar Rotterdam. Juridische en bestuurlijke procedures zijn al in gang gezet zonder dat het politieke besluit gevallen is of de parkeergarage al dan niet moet worden gerealiseerd.

Wethouder Baljeu is bij deze vergadering niet aanwezig. Wel wordt bij monde van wethouder Harbers een schriftelijke reactie toegezegd namens de betreffende wethouder Baljeu. Maar zegt verhelderend alvast het volgende: “De vergunning is aangevraagd om, als de bouw zou doorgaan, in elk geval de continuïteit van en de samenhang in het bouwproces met betrekking tot het Centraal Station te kunnen waarborgen. Het college heeft om die reden gekozen voor het tijdig starten van de Ruimtelijke Ordening procedure en het aanvragen van de bouwvergunning. In de aanvraag is expliciet aangegeven dat een apart besluitvormingsproces nodig is over de vraag of de garage gewenst is of niet. Dit betekent dat, als wij zouden besluiten dat de garage er niet moet komen, daarmee de aanvraag van de bouwvergunning zal komen te vervallen en wij van een dergelijke vergunning in elk geval geen gebruik zullen maken. Het door het college genomen besluit is puur bedoeld om, vooruitlopend op een eventueel positief besluit, snel te kunnen handelen.” De vergadering wordt gesloten met de mededeling dat het college van B&W binnenkort met een investeringsbesluit komt. Daarmee is de discussie opnieuw voorlopig opgeschort.

6.2.4 Varianten op het Kruisplein?

Op 06 mei 2008 worden alternatieve locaties op de Kruisplein gepresenteerd aan de gemeenteraad in een zogenaamde ontwerpbesluit. Deze alternatieven zijn locaties in de buurt van het Kruisplein waar eventuele parkeerfaciliteiten voor de binnenstad gerealiseerd zouden kunnen worden. In document, wat aan de gemeenteraad is gericht, wordt door het gemeente bestuur in feite geduid waarom de Kruisplein een goede locatie is voor de realisatie van een parkeergarage. In het document waar eventuele alternatieven zouden worden omschreven wordt de Kruispleingarage als volgt inleidend omschreven:

“Een parkeergarage onder het Kruisplein heeft grote stedenbouwkundige voordelen. Belangrijke publiekstrekkingen liggen op loopafstand en de auto-ontsluiting van de garage is rechtstreeks vanuit één van de belangrijke autoroutes rond de binnenstad bereikbaar. Bovendien maken de ontsluiting vanuit de Weenatunnel op ‘min één’ en de ondergrondse koppeling van de Kruispleingarage en de Schouwburgpleingarage het mogelijk om een autoluw maaiveld te realiseren, waarmee centraal station en de binnenstad met elkaar verbonden worden.

De Kruispleingarage is belangrijk voor de ontwikkeling van de binnenstad als geheel. De ontwikkeling past in de Stadsvisie en het in ontwikkeling zijnde Binnenstadsplan, inclusief buitenruimtevisie. Om de bereikbaarheid per auto voor de bezoekers te waarborgen worden aan de randen van de binnenstad goed ontsloten centrumgarages gerealiseerd volgens het Park+Walk concept. Het duo Kruisplein Schouwburgplein garandeert in de toekomst een goede bereikbaarheid van de noordelijke binnenstad.”

Voordat eventuele alternatieven zijn gepresenteerd wordt omschreven dat het Kruisplein een ideale locatie is. De ogenschijnlijke reden voor de opstelling van het document wordt al in de eerste alinea omver geworpen. Even verder worden in het beleidsdocument de drie varianten gepresenteerd; Weenapoint, Schiekadeblok en de IJsbaan. Maar ook wordt gesteld dat ‘er dus niet zozeer sprake is van een alternatief voor de Kruispleingarage, maar meer van een aanvulling op termijn’. Ook wordt in dit document bekend dat Gemeentewerken de bestektekeningen van de Kruispleingarage gereed heeft en dat een Europese aanbestedingsprocedure in gang gezet kan worden. Terwijl een definitief besluit nog altijd achterwege blijft.

Een parkeergarage in het stationsgebied zou moeten voldoen aan een parkeerbehoefte die als volgt is opgebouwd:

1. Bezoekers van de Openbaar Vervoer terminal;
2. Bezoekers van de binnenstad;
3. Bezoekers van de nieuwe ontwikkelingen;
4. Gebruikers van de huidige parkeerplaatsen op maaiveld die komen te vervallen.

Op basis hiervan zijn de gepresenteerde locaties stedenbouwkundig, verkeerskundig en financieel onderzocht.

Een eventuele parkeervoorziening op de IJsbaanlocatie (1^e variant) zou volgens het document niet de bezoekers van de binnenstad kunnen bedienen. Parkeervoorzieningen bij het Schiekadeblok (2^e variant) zouden ontwikkeld moeten worden op privaat grond, wat als risico wordt gezien. Dat zou niet kunnen leiden tot een ‘ondergrondse parkeerstructuur’ en ‘hoogwaardige openbare ruimte’. Gesprekken met de eigenaar van het Weenapoint (3^e variant) hebben tot dan toe niet tot een vruchtbaar resultaat geleid.

Het ontwerpbesluit wordt afgesloten met nogmaals het verzoek aan de raad om akkoord te gaan met een kredietverlening van € 78, 4 miljoen voor de bouw van de parkeergarage onder het Kruisplein.

De varianten gepresenteerd in dit document dienden in feite om de keuze voor het Kruisplein als

locatie te kunnen beargumenteren. Het document kan worden opgevat als schijnmogelijkheid voor de raad om een keuze te maken uit verschillende varianten. Terwijl de gepresenteerde alternatieven de keuze voor de Kruispleingarage juist beargumenteren. De varianten die zijn gepresenteerd, zijn beter geschikt voor eventueel andere locaties voor een parkeergarage naast de Kruispleingarage. Of dit een bewuste strategie was moet blijken uit interviews met betrokkenen.

6.2.5 Politieke besluitvorming in de gemeenteraad

De feitelijke politieke besluitvorming blijft ook in mei 2008 nog altijd achterwege. Op 15 mei 2008 blijkt de fractie van Leefbaar Rotterdam nog altijd geen antwoord te hebben gehad op de vragen omtrent de Kruispleingarage die op 25 februari 2008 zijn gesteld. Middels een schriftelijk schrijven aan het college van B&W uit de fractie van LR haar onvrede over de gang van zaken. Kort daarna op 20 mei 2008 vindt het College van B&W het lang genoeg duren en geeft antwoord op de vragen van LR. In het document wordt nogmaals benadrukt waarom het Kruisplein een strategische locatie is: “Deze locaties (Weenapoint, Schiekadeblok en IJsbaanlocatie) missen echter de specifieke kwaliteiten van de Kruispleingarage t.a.v. loopafstand en ontsluiting en/of beschikken over onduidelijke risicoprofielen.” Ook wordt aangegeven waarom niet met private partijen is onderhandeld over de parkeergarage: “Vanwege het strategische karakter van de locatie is het altijd de bedoeling geweest dat de gemeente de Kruispleingarage zelf ontwikkelt, financiert en exploiteert.”

De politieke besluitvorming zal met de raadsbehandeling van de Kruispleingarage op 17 juli 2008 plaats vinden. Voorafgaand hieraan wordt op 12 juni 2008 de kredietverlening in de gemeenteraadscommissies Economie, Sociale Zaken, Haven, Milieu en Vervoer (EMSV) besproken. In deze vergadering werden vragen gesteld aan de wethouder over de raming en cijfers omtrent een meerjarige exploitatie van de Kruispleingarage. Op 25 juni 2008 worden deze vragen door de wethouder Baljeu van Verkeer, Vervoer en Organisatie beantwoord. Ook werden nog variante bouwvormen van de parkeergarage gepresenteerd. Wat betreft de exploitatie wordt verwacht dat de investeringskosten pas na 40 jaar worden terugverdiend. Hierna kan de Kruispleingarage pas geld opleveren.

Op 03 juli 2008 wordt de raadsbehandeling van de Kruispleingarage vastgesteld voor 17 juli 2008. Ook wordt in een geheime brief aan de gemeenteraad in detail ingegaan op de financiële consequenties van de Kruispleingarage.

Op 09 juli 2008 worden ter voorbereiding van de raadsbehandeling alvast de schriftelijke vragen die gesteld zijn door gemeenteraadsfracties aan wethouder Baljeu beantwoord. Ook wordt een tekening aangeboden met de instromende en uitstromende verkeersafwikkeling van de Kruispleingarage en wordt de verbinding met de Schouwburgpleingarage en consequenties voor omliggende wegen wordt duidelijk gemaakt.

6.2.6 Finale politieke besluitvorming in de gemeenteraad

Na een lange aanloopfase vindt op 17 juli 2008 uiteindelijk de feitelijke behandeling van de Kruispleingarage in de gemeenteraad plaats.

De fractie van coalitiepartner PVDA spreekt haar waardering uit voor de kwaliteit van documenten met betrekking tot de financiering, de exploitatie en de uitvoering van de garage. Tevens laakt het de trage informatievoorziening rondom het proces rondom de Kruispleingarage. Verder stelt de PVDA de bouw van de parkeergarage met vertrouwen tegemoet te zien. Ook omdat het past in de Park+Walk

strategie zoals in het Binnenstadsplan is vastgelegd. Over de redenen om de parkeergarage te realiseren wordt het volgende gesteld: “het mogelijk zal maken op het maaiveld zo min mogelijk geparkeerde auto’s toe te laten en het verkeer vanaf de Weenazijde ondergronds aan te voeren. Autoverkeer zal op afstand blijven van de voetgangersstromen vanaf het Centraal Station”. En stemt daarom in met de bouw van de Kruispleingarage.

De fractie van de SP gaat ook in op of de Kruispleingarage in het Park+Walk concept past. Volgens de SP sprak het college van een locatie aan de rand van de binnenstad waar het Kruisplein volgens de fractie niet aan voldoet. Het is daarom ‘een verkeerde plek’. Ook zal de Kruispleingarage volgens de SP ‘meer autoverkeer opleveren’. En stemt daarom tegen de bouw van een parkeergarage onder het Kruisplein.

De fractie van Leefbaar Rotterdam is voor de bouw van de Kruispleingarage, ‘omdat deze plek de enige plek in het centrum is voor de bouw van een parkeergarage’. Ook de mogelijkheid om de parkeergarage aan de Schouwburgpleingarage wordt positief opgevat. Daarnaast wordt de trage informatievoorziening, zoals de PVDA opmerkte, van het college gelaakt. Volgens LR is ‘veel papier op verkeerde momenten op tafel gekomen’ en is ‘de communicatie slecht geweest’. Al met al wordt de bouw van de parkeergarage onder het Kruisplein goedgekeurd door LR.

Ook de fractie van CU-SGP is minder lovend over de manier waarop dit onderwerp aan de raad is gepresenteerd. Varianten op de Kruispleingarage zijn pas voorgelegd nadat daarom herhaaldelijk is gevraagd. Tevens wordt aangegeven dat de gemeenteraad betrokken moet worden bij de afwegingen die het college van B&W moet doen. Ook de fractie van CU-SGP gaat in op het Park+Walk concept. En vindt dat de Kruispleingarage hieraan niet voldoet omdat het een locatie betreft in de binnenstad waarbij nauwelijks nog gelopen hoeft te worden. Wel worden gezien de ontwikkelingen van de HSL de noodzaak van parkeervoorzieningen op deze plek gezien. De fractie van ChristenUnie-SGP spreekt zich nog niet uit over het besluit voor de bouw van de Kruispleingarage.

Over of de parkeergarage past binnen het Park+Walk strategie ontstaat discussie tussen ChristenUnie-SGP, PVDA en VVD.

De andere coalitiepartner VVD vat de discussie samen door te stellen dat de parkeergarage op deze locatie ‘gewoon nodig’ is gezien de ontwikkelingen rondom het toekomstige HSL-station en daarbij ‘behoren nu eenmaal parkeerplaatsen’. Ook heeft de VVD het vertrouwen dat de gemeentelijke diensten dit naar behoren kunnen uitvoeren. De fractie van VVD staat positief tegenover de bouw van de Kruispleingarage.

Ook de fractie van GroenLinks gaat in op het Park+Walk concept, die niet de voorkeur heeft. GroenLinks staat negatief tegenover de bouw van een parkeergarage onder Kruisplein. En zou het liefst hebben ‘dat het geld, voor de bouw van deze garage, volledig zal worden besteed aan goed openbaar vervoer in Rotterdam’. Daarmee stemt de fractie van GroenLinks tegen de bouw van de garage.

De CDA fractie spreekt ook over het Park+Walk concept en is hier een voorstander van. De garage wordt dan ook als noodzakelijk gezien. Rotterdam wordt gezien als de ‘per auto best bereikbare grote stad van Nederland’ gezien en daaraan kan de Kruispleingarage bijdragen. Tevens zal de garage ‘een mooi verlengstuk’ zijn van het gebied rondom het Centraal Station.

De Wethouder Baljeu (VVD) onderschrijft de kritiek op de manier waarop de communicatie tussen het College van B&W en de gemeenteraad is verlopen. Toen deze kritiek bekend werd is volgens de

wethouder wel extra moeite gedaan om de aanvullende informatie aan de raad te presenteren. Over de redenen om het Kruisplein als locatie te kiezen wordt gezegd dat bezoekers van de binnenstad liever in ‘een goede en veilige garage dichtbij’ willen parkeren dan in een Park+Ride parkeergarage aan de rand van de stad. Ook past de parkeergarage volgens de wethouder in het kader van het binnenstadsplan.

Daarmee is de beslissing gevallen voor een parkeergarage onder het Kruisplein en is definitieve politieke goedkeuring uitgesproken. Alle politieke gemeenteraadsfracties hebben voor gestemd, behalve GroenLinks en de SP die tegen hebben gestemd.

De gemeenteraad had eerder betrokken moeten worden bij de keuze voor de bouw van een grote parkeergarage in de binnenstad en de locatie hiervan. Zoals de reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen laten zien had het gemeentebestuur de plannen gereed en alleen nog politieke goedkeuring rest om door te gaan met de plannen voor een parkeergarage. Het lijkt erop dat het een strategische zet is geweest om de politiek arena zodanig te beïnvloeden dat de parkeergarage er ondanks alles absoluut zou komen. Wat de werkelijke reden was hierachter moet blijken uit interviews met sleutelfiguren.

6.3 VAN PLANVORMING NAAR BESLUITVORMING NAAR PLANVORMING

Ten tijde van en na de besluitvormingsprocedure worden door het gemeente bestuur tevens middelen aangegrepen om de visie van het college en van het gemeentebestuur te uiten. Deze middelen dienen er mede voor om de Kruispleingarage te beargumenteren en hier draagvlak voor te creëren. Ten tijde van en na het creëren van politiek draagvlak is de parkeerstrategie (onderdeel van het verkeersplan) vastgesteld en wordt tevens een economische toetsing van het verkeersplan gepresenteerd om het verhaal sluitend te maken. Ook is een collegevisie Duurzame Mobiliteit opgesteld vanuit het college van B&W.

6.3.1 Collegevisie duurzame mobiliteit

De Collegevisie duurzame mobiliteit is op 25 maart 2008 gepresenteerd aan de gemeenteraad. Het betreft een beleidsdocument waarin door een gemeenteraadscommissie werd gevraagd naar de visie van het College van B&W met betrekking tot duurzame mobiliteit in de gemeente Rotterdam. Van deze gelegenheid maakte het gemeentebestuur gebruik om de keuze voor de realisatie van de Kruispleingarage te beargumenteren. Deze gelegenheid deed zich een aantal maanden voordat de politieke besluitvorming in de raad tot stand moest komen over de realisatie van de garage voor.

De Stadsvisie heeft als basis gediend voor de Collegevisie duurzame mobiliteit. In deze visie werd tevens gerefereerd aan ander beleid opgesteld door de gemeente Rotterdam. De Rotterdamse Luchtaanpak, het Rotterdam Climate Initiative en het Verkeers- en Vervoersplan Rotterdam zijn hier voorbeelden van. Door het College wordt geopperd, dat vanwege de ‘goede concurrentiepositie van het openbaar vervoer en de fiets een prima basis gelegd is om de groei van de automobieliteit zo maximaal mogelijk te beperken en het autoverkeer goed in te passen op een daartoe geëigend stedelijk hoofdwegenet’. Verder wordt gesteld dat ‘noodzakelijke investeringen in infrastructuur op termijn ook het meest efficiënt en robuust blijken’. Over de parkeergarage onder het Kruisplein wordt gezegd, dat de realisatie van vier Park & Walk-garages worden gezien als investeringen die bijdragen aan een verbeterde duurzame mobiliteit, “waarvan de Kruispleingarage de eerstvolgende is; samen met de herinrichting in het kader van het nieuwe Centraal Station wordt met deze garage bijgedragen aan het schoner krijgen van het Weena, nu een van de vieste straten van Nederland. Hierdoor ontstaat een verbetering van de buitenruimte in de binnenstad door ingrepen in de verkeerscirculatie”.

6.3.2 Economische toetsing verkeersplan

Op 19 december 2008 wordt een economische toetsing van het verkeer in het binnenstadsplan 2008-2020 'Binnenstad als City Lounge' uitgevoerd. Deze economische toetsing is door het externe bureau inbo uitgevoerd. Er wordt in het document tevens ingegaan op de parkeerstrategie in de binnenstad. Het Centraal District wordt in de toetsing apart bekeken. Als men zou gaan voor het realiseren van een Park+Walk garage Kruisplein en Schouwburgplein zou realiseren ontsloten aan de Weenatunnel en de andere voorgenomen stedenbouwkundige ingrepen, zou het volgens het verkeersmodel een afname van het autogebruik opleveren van 13% en zal het OV- en fietsgebruik met respectievelijk 11% en 31% toenemen.

Integraal beoordeeld wordt gesteld: "Het terugbrengen van het autoverkeer en het straatparkeren betekent een verdere versterking van de identiteit van het gebied, waardoor ook de kleinschaligheid en informele sfeer wordt benadrukt. Maar de keerzijde is dat dit een mogelijke bedreiging vormt voor een aantal horecavoorzieningen in het gebied als dit leidt tot een afname van openbare parkeerplekken in het gebied. Een goede aansluiting op de Park+Walk garages kan dan uitkomst bieden."

Het document concludeert met: "De aanpassingen van het voorkeursmodel werken positief uit voor de aantrekkelijkheid van het woonmilieu voor de beoogde doelgroepen. De identiteit als woongebied wordt hierdoor versterkt. Voor de horecavoorzieningen in het gebied moet het terugbrengen van straatparkeren voor deze buurt gecompenseerd worden met goede bereikbaarheid van de Park+Walk garages (Museumpark, Kruisplein)."

6.3.3 Parkeerstrategie binnenstad

Ook wordt op 03 december 2009 een parkeerstrategie voor de Rotterdamse binnenstad ontwikkeld. Deze parkeerstrategie is een onderdeel van het verkeersplan "Citylounge - bereikt!". In dit document wordt nogmaals benadrukt dat het Park+Walk strategie van groot belang is voor de stad Rotterdam. Met de bouw van drie P+W parkeergarages (Kruisplein, Museumpark en Grote Markt) zal het openbare parkeeraanbod in de binnenstad toenemen. 'Een aantrekkelijke buitenruimte' wordt als duidelijk ruilmiddel gezien. De Kruispleingarage zal in de parkeerbehoefte uit het Stationskwartier, Oude Westen en het Lijnbaangebied voorzien.

6.4 MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK VOOR BESLUITVORMING

Na de behandeling van de garage in de gemeenteraad, kan men ervan uit gaan dat de Kruispleingarage uiteindelijk dan toch gerealiseerd wordt. Het gemeentebestuur heeft politiek draagvlak gecreëerd voor de bouw van de parkeergarage. Maatschappelijk gezien hebben zich voor de besluitvormingsprocedure geen feitelijke gebeurtenissen voorgedaan die kunnen duiden op het creëren van maatschappelijk draagvlak voor de parkeergarage. Nadat het politieke besluit gevallen is over de parkeergarage en de verbetering van de openbare ruimte op het Kruisplein, hebben zich twee gebeurtenissen voorgedaan die maatschappelijke betrokkenheid in staat hebben gesteld. Er is een stadsdebat geweest met experts over het Stedenbouwkundig plan van 2007 en er is een consultatieronde geweest over het Verkeersplan binnenstad.

- VISIE OPENBARE RUIMTE BINNENSTAD

De verbonden stad, zoals de visie openbare ruimte voor de binnenstad van Rotterdam heet, is in april 2008 gepresenteerd. In dit plan spreekt de gemeente Rotterdam een visie uit over de kwaliteit van de openbare ruimte in de binnenstad voor de periode tot 2017.

De centrale ambitie luidt als volgt: “een kwalitatief hoogwaardige en goed ingerichte buitenruimte. Een goede buitenruimte is de belangrijkste voorwaarde voor alle toekomstige (economische) ontwikkelingen in de binnenstad. En draagt in grote mate bij aan een aantrekkelijk woon- en leefklimaat in de binnenstad”.



De Kruispleingarage komt ter sprake wanneer wordt uitgelegd hoe de komende jaren de bereikbaarheid van de binnenstad zou moeten worden georganiseerd. “Een Park and Walk systeem (figuur 38) aan de rand van het centrum gekoppeld aan goede looproutes zorgt voor een optimale bereikbaarheid”.

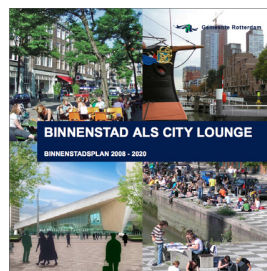


Figuur 38: Park+Walk strategie (bron: Visie Openbare Ruimte Binnenstad)

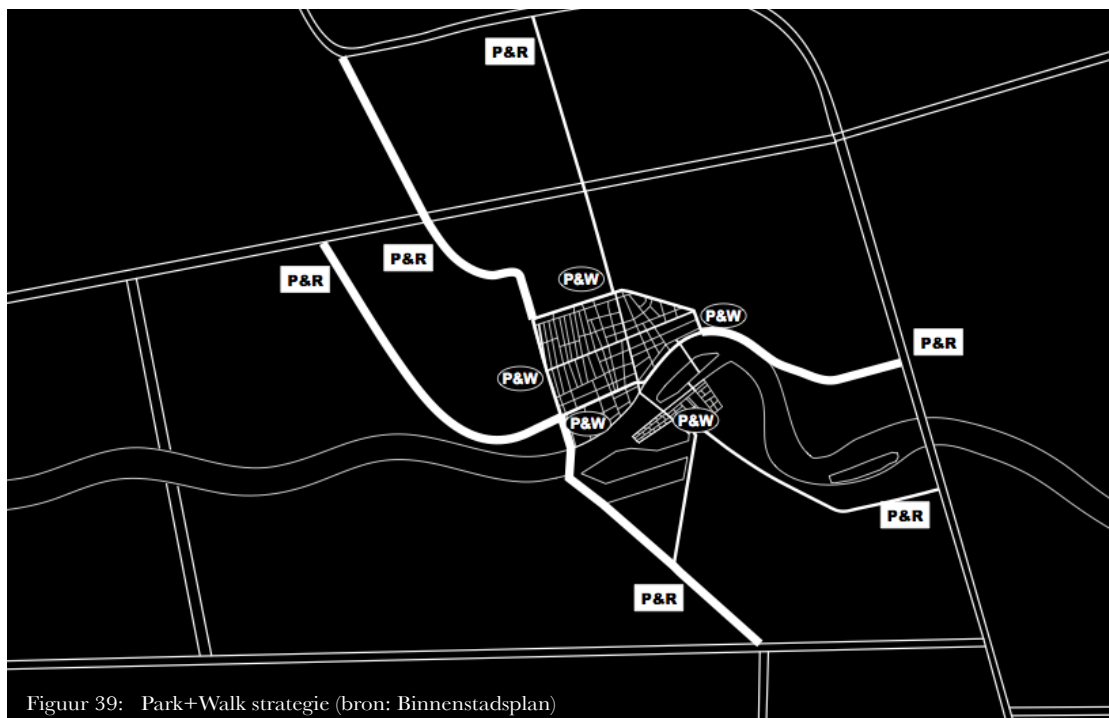
- BINNENSTADSPLAN

Het Binnenstadsplan voor Rotterdam, met de centrale ambitie ‘city lounge’, is in oktober 2008 gepresenteerd en geldt voor de periode 2008-2020. In dit plan spreekt de gemeente Rotterdam ambities uit met betrekking tot de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de binnenstad.

De metafoor ‘City-lounge’ vormt de centrale gedachte in het plan: “de binnenstad ontwikkelen als een vitale kwaliteitsplek voor ontmoeting, verblijf en vermaak om zodoende een essentiële bijdrage te leveren aan de Rotterdamse quality of life”.



Ambities met betrekking tot de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de binnenstad die worden uitgesproken in dit plan zijn verdeeld op basis van de volgende drie onderwerpen: sterke economie, publiek domein en aantrekkelijke woonstad. Met betrekking tot de bereikbaarheid van Rotterdam wordt gesproken over de parkeerstrategie (figuur 39) in de binnenstad van Rotterdam. Dit is uitgewerkt in de Visie Openbare Ruimte voor de binnenstad, de verbonden stad.



Figuur 39: Park+Walk strategie (bron: Binnenstadsplan)

6.4.1 Stadsdebat Stedenbouwkundig plan

Het stadsdebat over het Stedenbouwkundig plan 2007 heeft op 15 mei 2008 plaatsgevonden. Dit debat en de gang van zaken rondom dit debat is vooral gekleurd door de ontevreden bewoners van de Provenierswijk. De Provenierswijk is een woonwijk aan de noordkant van het station en de treinsporen. De zuidelijke binnenstadzijde van het project, waar onder andere het Kruisplein zich bevindt, is minder een punt van discussie geweest in het proces. Vanwege de geplande hoogbouw waren en zijn de bewoners van de Provenierswijk altijd tegenstander van het project Rotterdam Central District.

Het debat is georganiseerd door de gemeente Rotterdam om het Stedenbouwkundig plan van 2007 te bespreken. Bij dit debat zijn verschillende direct en indirect betrokken experts aanwezig geweest. Een lijst met de uitgenodigde personen is te vinden in bijlage 3. Er is te zien dat de Kruispleingarage niet uitvoerig is besproken. Wel heeft het debat zich afgespeeld rondom de besluitvormingsprocedure in de gemeenteraad. Of dit debat ook de besluitvorming van de gemeenteraad heeft beïnvloed is een relevante vraag. Tevens wordt het Verkeersplan voor de binnenstad van Rotterdam gepresenteerd. Hierin wordt de parkeerstrategie voor de binnenstad definitief gepresenteerd, waar de Kruispleingarage een onderdeel van uitmaakt.

- VERKEERSPLAN BINNENSTAD

Het Verkeersplan voor de binnenstad van Rotterdam met de naam ‘Citylounge bereikt!’ wordt in juni 2009 gepresenteerd. In navolging van de collegevisie duurzame mobiliteit is het Verkeersplan binnenstad opgesteld. Als onderdeel hiervan is een parkeerstrategie (figuur 40) opgesteld voor de binnenstad. Dit heeft na de politieke besluitvorming plaatsgevonden. In andere plannen is gesproken over de Kruispleingarage en het Kruisplein etc. in het Verkeersplan komt alles definitief samen in een parkeerstrategie.



Een “klantgerichte parkeerstrategie” waarbij de klant een combinatie van P+W of P+R wordt aangeboden. Op basis van deze strategie kan “de kwaliteit van de openbare ruimte verbeteren doordat auto’s in het straatbeeld worden vervangen door een aantrekkelijke verblijfsruimte”.



Figuur 40: Park+Walk strategie (bron: Verkeersplan)

6.4.2 Consultatierondes Verkeersplan

In juni 2009 is het definitieve Verkeersplan Binnenstad gepresenteerd aan de raad. Kort daarvoor hebben consultatierondes plaatsgevonden waarin maatschappelijke partijen konden reageren op het concept Verkeersplan Binnenstad.

De consultatierondes Verkeersplan Binnenstad Rotterdam zijn als volgt opgebouwd:

1. Twee consultatieavonden (19 februari en 3 maart)
2. Individuele gesprekken in de periode tussen 19 februari en 25 juni 2009
3. Schriftelijke reacties in de periode tussen 19 februari en 25 juni 2009
4. Ruimtelijke klankbordgroep op 2 maart 2009
5. Samenvatting van voorgaande fases gepresenteerd op 25 juni 2009

In de samenvatting van die consultatierondes zijn de volgende uitspraken gedaan door de genoemde partijen.

Kamer van Koophandel

“Die hogere kwaliteit van de binnenstad moet op meerdere fronten tegelijk worden bevocht: nieuwe vastgoedprojecten, zorgvuldige invulling van de publieke ruimten op de begane grond, realisering van infrastructuur, kwalitatief hoogstaande invulling van de buitenruimte en een goed op elkaar afgesteld systeem van bereikbaarheid, voor alle relevante modaliteiten. De relatief goede bereikbaarheid, in vergelijking met andere steden, is altijd een belangrijke verworvenheid geweest”. De Kamer van Koophandel staat niet onwelwillend tegen de Kruispleingarage en is voor een hogere kwaliteit van de openbare ruimte in de binnenstad.

Rotterdams Milieucentrum

Volgens het Rotterdams Milieucentrum wordt met het Verkeersplan de binnenstad een aantrekkelijk en beter bereikbaar binnenstad voor woon, werk- en winkelverkeer. Wel vindt zij de besluitvorming rondom de Park+Walk garages te vroeg voor deze ‘aanzienlijke investeringen’, ook vinden zij dat de realisatie van de Kruispleingarage afhankelijk van andere ontwikkelingen in het gebied. Ook zou de gemeente zich in algemeen zin meer moeten anticiperen op ‘mogelijke toekomstige ontwikkelingen’ op het gebied van mobiliteit. Daarnaast vindt het Rotterdams Milieucentrum dat er meer ‘draagvlakversterkende activiteiten georganiseerd moeten worden gericht op burgers en ondernemers’. Dit werd tot op heden nog te weinig gedaan.
--

BAM Vastgoed

BAM Vastgoed is op zich zeker niet tegen het onderbrengen van ‘de grote parkeer massa’ in een P+W garage in het stationsgebied. Alleen zou dit het straatparkeren niet te veel moeten verdringen, waar ‘binnenstadondernemers van afhankelijk zijn’. Ook verwacht BAM een vermindering van het zoekgedrag van autoverkeer in de binnenstad met een grote P+W garage. Ook wordt het idee geopperd om een shuttle service te introduceren tussen verschillende Park+Walk garages in de binnenstad.
--

Winkeliersvereniging City Boulevard (West Kruiskade & 1 ^e Middellandstraat), ondernemers Mauritsweg & Westersingel en Downtownberaad

Bovenstaande winkeliersverenigingen zijn verheugd met de ‘verbetering van de ontsluiting van de binnenstad’. Ook zien zij kansen in de herinrichting van het Stationsgebied en de komst van een grote parkeergarage onder het Kruisplein. Dit zal de ‘toeloop naar de binnenstad van Rotterdam versterken’. Deze winkeliersverenigingen juichen de realisatie van de Kruispleingarage toe.
--

RET
De RET onderschrijft de ambitie om ‘een goed bereikbare binnenstad voor elke deelnemer aan het verkeer’ te realiseren.
Stadsregio Rotterdam
De Stadsregio Rotterdam deelt de visie van de gemeente om de aantrekkelijkheid van de binnenstad van Rotterdam voor zijn bewoners, de werkgevers en de bezoekers van de binnenstad te verbeteren.

De consultatierondes werden vooral gekleurd door aanzienlijk veel reacties over de beoogde aanpak van de Coolsingel. Er is relatief weinig opgemerkt over de realisatie van de Kruispleingarage. De reacties die er wel zijn geweest waren overwegend positief. Als reactie hierop zegt de gemeente Rotterdam: “Er wordt fors geïnvesteerd in extra parkeercapaciteit aan de rand van de binnenstad (Park & Walk) met goede loopverbindingen naar de binnenstad en mogelijk aanvullend vervoer.”

Uiteindelijk hebben de punten van discussie in de consultatierondes niet tot wezenlijke wijzigingen van het Verkeersplan Binnenstad “Citylounge bereikt” geleid. De wijzigingen zijn beperkt gebleven tot tekstuele aanpassingen. De reacties duiden erop dat er veel maatschappelijk draagvlak is voor de plannen om een parkeergarage onder het Kruisplein te realiseren. Waarom deze maatschappelijke discussie, over onder andere de Kruispleingarage, wordt gevoerd nadat het besluit politiek vast staat is de vraag.

6.5 DISCOURS 2004 - 2009: STORY-LINES 3, 4, 5 EN 6

In deze discours vallen drie zogenaamde story-lines op tussen verschillende gebeurtenissen en plannen. In de derde story-line, besproken in paragraaf 6.5.1, wordt de relatie tussen de gemeentelijke instellingen en de gemeenteraad. Uit deze story-line blijkt dat de politiek wordt beïnvloed door de gemeente Rotterdam. In paragraaf 6.5.2 wordt de vierde story-line toegelicht en wordt uitgelegd hoe gemeentelijke instellingen de maatschappij betrekken bij ontwikkelingen. De vijfde story-line wordt besproken in paragraaf 6.5.3, waarin het belang van verschillende stedenbouwkundige plannen en het verband tussen deze plannen wordt besproken.

6.5.1 Story-line 3: Politieke arena bewust beïnvloed

In 2004 was intern overeenstemming bereikt om de Kruispleingarage te realiseren, dit heeft geresulteerd in een budget dat is gereserveerd voor de bouw van de garage in het Bouw- en investeringsprogramma. Dit gebeurde ruim voor de vrijstellingsprocedure in augustus 2007 die de politieke besluitvorming in gang heeft gezet. De vraag is waarom alvast een budget is gereserveerd voor een garage drie jaar voordat een eventueel besluit op de Kruispleingarage aan bod komt.

5. November 2004 is in het Bouw- en investeringsprogramma (Stallen en Parkeren) budget gereserveerd voor de parkeergarage en in augustus 2007 is een vrijstellingsprocedure in gang gezet zonder dat de parkeergarage in de gemeenteraad is behandeld. Klopt dit? Welk besluit lag aan die budgetreservering ten grondslag?

John Westrik: Bij de realisatie van de Museumparkgarage is er natuurlijk wel het een en ander gebeurd. Doordat de parkeergarage duurder is uitgevallen dan begroot. Ik vermoed dat men toen een pas op de plaats heeft gemaakt. De ambtelijke

molen is alvast in gang gezet totdat het politieke klimaat gunstig was voor een besluit. [...]

John Westrik onderschrijft dat in 2004 een budget was gereserveerd om de Kruispleingarage te realiseren en uiteindelijk pas in 2007 een vrijstellingsprocedure in gang is gezet. Dit wordt toegeschreven aan het politieke klimaat wat tussen 2004 en 2007 niet goed was. Dit had te maken met de Museumgarage die duurder is uitgevallen dan begroot. De gemeente Rotterdam heeft de besluitvorming rondom de Kruispleingarage bewust uitgesteld om een negatief besluit te voorkomen.

Fons Meijer: De besluitvorming in de gemeenteraad over de Kruispleingarage, die heeft [...] wat laat plaats gevonden. [...] En dat zagen we allemaal aankomen. Dat had te maken met [...] bijvoorbeeld de Museumgarage. Dus het is lastig voor de wethouders, voor de raad, voor het bestuur om te besluiten over de Kruispleingarage, als je nog niet precies weet wat er mis is gegaan met de Museumgarage. [...] We hebben gezegd: "We gaan door met die Kruispleingarage" [...] we gaan door met procedures, bestemmingsplan, planologisch, al dat soort zaken, [...] zodanig dat als de politiek het besluit neemt dat je ook verder kan. Die laatste route is gekozen. Je zou liever hebben gehad dat er eerder over de Kruispleingarage werd besloten. [...] En natuurlijk krijg je dan die kritiek: wat kom je laat met die politieke vraag. Want je hebt er misschien dan al in geïnvesteerd, [...]

Fons Meijer onderschrijft dat in 2004 een budget was gereserveerd om de Kruispleingarage te realiseren en uiteindelijk pas in 2007 een vrijstellingsprocedure in gang is gezet. Ook Fons Meijer schrijft dit toe aan het politieke klimaat wat tussen 2004 en 2007 niet goed was, vanwege de Museumgarage. De gemeente Rotterdam heeft de besluitvorming rondom de Kruispleingarage bewust uitgesteld om een negatief besluit te voorkomen. Juridische procedures met betrekking tot de Kruispleingarage zijn inmiddels in gang gezet om ingeval het politieke klimaat gunstig zou zijn voor een positief besluit, direct door te kunnen gaan met gemeentelijke procedures.

Martin Guit: Het besluit om een Kruispleingarage te realiseren stond [intern - MB] al in 2004, 2005 vast. Maar de politiek was hier niet gereed om te besluiten hierover, het was allemaal te duur etc. Op een gegeven moment heb je een goede onderbouwing voor financiering nodig om dit te doen. [...] alleen het besluit werd uitgesteld. De toenmalige wethouders wilden die beslissing niet nemen. Het politieke klimaat was op dat moment niet goed, er was geen draagvlak. Dus het was wachten op het juiste moment voordat het politieke besluit genomen kan worden. Ondertussen worden wel alle procedures in gang gezet, om te kunnen anticiperen als een besluit valt. Dan kun je als het besluit valt, direct door gaan.

Ook Martin Guit geeft aan dat in 2004 een budget was gereserveerd om de Kruispleingarage te realiseren en uiteindelijk pas in 2007 een vrijstellingsprocedure in gang is gezet. Hij geeft aan dat de politieke besluitvorming is uitgesteld vanwege het slechte politieke klimaat, er bleek geen draagvlak te zijn voor een eventuele Kruispleingarage. Ook werden voorlopig op een positief besluit alvast bepaalde procedures in gang te gezet, om direct door te kunnen gaan als het besluit valt in de gemeenteraad.

J. Westrik, expert
stedenbouwer

F. Meijer,
programmanager

Martin Guit, afd.
verkeer en vervoer

Strategie		Politiek draagvlak	
Besluit is bewust uitgesteld		vanwege negatief politiek klimaat	
Besluit is bewust uitgesteld		vanwege negatief politiek klimaat	
Besluit is bewust uitgesteld		vanwege negatief politiek klimaat	

Politiek draagvlak

Hier wordt duidelijk dat de politieke arena bewust wordt beïnvloed door de besluitvorming uit te stellen zodat de kans op een positief besluit over de Kruispleingarage groter is. De gemeente Rotterdam had de verwachting dat negatieve ontwikkelingen rondom de Museumparkgarage een positief besluit voor de Kruispleingarage zouden kunnen dwarsbomen. Daarom hebben de gemeentelijke instellingen het besluit over de Kruispleingarage in de gemeenteraad uitgesteld om de kans op een positief resultaat te vergroten. Ook zijn alvast gemeentelijke procedures rondom de Kruispleingarage in gang gezet om, als een positief besluit valt in de gemeenteraad, direct door te kunnen gaan met de ontwikkelingen van de Kruispleingarage. Ook deze interne investeringen die alvast in gang zijn gezet voordat een eventueel besluit in de gemeenteraad aan bod kwam maken een negatief besluit voor de gemeenteraad minder mogelijk. De gemeenteraad heeft in dit geval geen sturende rol in het besluitvormingsproces. Het proces wordt gedomineerd door gemeentelijke instellingen die het besluit en bijbehorende informatie aan de gemeenteraad hebben uitgesteld en alvast interne gemeentelijke investeringen hebben gedaan om een eventueel besluit in de gemeenteraad onomkeerbaar te maken.

Korte tijd voordat besluitvorming in de gemeenteraad aan bod kwam werd door het gemeentebestuur van Rotterdam een document opgesteld waarin de keuze voor de Kruispleingarage nogmaals werden beargumenteerd. In het document werd gesuggereerd dat er eventuele alternatieven gepresenteerd zouden worden ten opzichte van de Kruispleingarage. Alleen dienden deze alternatieven om extra te beargumenteren waarom een garage onder het Kruisplein benodigd was in de ogen van het gemeentebestuur.

10. Tijdens de behandeling van het ontwerpbesluit van de Kruispleingarage in de gemeenteraad op 06 mei 2008 heeft het gemeentebestuur drie varianten op de Kruispleingarage gepresenteerd die eigenlijk geen reële opties waren. Welke strategie zat hierachter?

John Westrik: [...] Er was wel een zekere scepsis ontstaan bij de raad, op politiek niveau. Afdeling OBR [Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam - MB] ging op een gegeven moment wel een beetje twijfelen [...] En dat moest beargumenteerd worden.

John Westrik duidt aan dat destijds de gemeenteraad met goede argumentatie overtuigd moest worden voor de keuze voor de Kruispleingarage. Het was een bewuste strategie om de gemeenteraad geen werkelijke alternatieven voor te schotelen maar om de keuze voor de Kruispleingarage extra te beargumenteren.

Martin Guit: Dat [document - MB] heb ik zelf geschreven. Dat document is geschreven om de nieuwe directeur van OBR, Adriaan Visser, en van dS+V Astrid Sanson, te overtuigen dat dit een goed verhaal was. Het gaat om interne draagvlak binnen de gemeente Rotterdam en om draagvlak bij de gemeenteraad. [...] En het aardige van deze garage is dat de draagvlak hoog was. Bij de maatschappij en de ondernemers rondom centraal district en dat wist de politiek ook. Dit document zou je kunnen opvatten als argumentatie voor het Kruisplein als locatie voor de garage.

Martin Guit, die het document persoonlijk heeft opgesteld, duidt aan dat destijds de gemeenteraad met goede argumentatie overtuigd moest worden voor de keuze voor de Kruispleingarage. Ook duidt hij aan dat het document is opgesteld om intern nogmaals overeenstemming te bereiken over de Kruispleingarage.

Ria Aarnink: Je onderzoekt naar eer en geweten verschillende locaties in de binnenstad. De andere opties hadden allerlei nadelen en waren in vergelijking met het Kruisplein minder strategisch. Bij de andere locaties had je ook meer te maken met private partijen. En dan ga je een risico-inschatting maken of de gemeente het redt met die private partijen of niet. En ondertussen laat je niet de kans van de Kruispleingarage aan je voorbij schieten. Dus op een gegeven moment moet je het gewoon doen. En het is natuurlijk altijd beter als je een dergelijk project met private ontwikkelaars kunt realiseren. Maar soms gaat dat minder makkelijk.

Ook Ria Aarnink duidt aan dat het document is opgesteld om de keuze voor de Kruispleingarage aanvullend te beargumenteren. Op basis van een risico-inschatting zijn de alternatieven in de binnenstad onderzocht, daaruit blijkt het Kruisplein als locatie voor een ondergrondse garage het meest geschikt. Dit moest duidelijk worden gemaakt aan de gemeenteraad voordat een eventueel besluit werd genomen.

	Strategie	Politiek draagvlak
J. Westrik , expert stedenbouwer	Bewust geen objectieve alternatieven opgesteld	Aanvullende argumentatie voor politiek draagvlak
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Bewust geen objectieve alternatieven opgesteld	Aanvullende argumentatie voor politiek en gemeentelijk (intern) draagvlak
Ria Aarnink , afd. stedenbouw	Bewust geen objectieve alternatieven opgesteld	Aanvullende argumentatie gebaseerd op een objectieve risico-inschatting

Politiek beïnvloed

Op basis van de documentenanalyse werd duidelijk dat het document waarin werd gesuggereerd dat alternatieven op de Kruispleingarage werden gepresenteerd geen werkelijke opties waren. Op basis van de interviews met John Westrik, Martin Guit en Ria Aarnink wordt duidelijk dat deze alternatieven bewust als zodanig zijn gepresenteerd om de keuze voor de Kruispleingarage aanvullend te beargumenteren om zodoende een positief besluit in de gemeenteraad te bewerkstelligen. Door Martin Guit wordt tevens aanvullend gesteld dat het document tevens moest zorgen voor intern draagvlak voor de Kruispleingarage bij de betrokken gemeentelijke instellingen. En Ria Aarnink geeft aan dat de keuze voor de Kruispleingarage wel gebaseerd is op een objectieve uitgangspunten.

Uit story-line 3 wordt duidelijk dat de politieke arena bewust beïnvloed wordt door gemeentelijke diensten. Enerzijds door documenten op te stellen die eenzijdig beargumenteren waarom de Kruispleingarage gerealiseerd zou moeten worden. En anderzijds door de besluitvorming uit te stellen zodat de kans op een positief besluit over de Kruispleingarage groter is.

6.5.2 Story-line 4: Maatschappelijk invloed op ontwikkelingen

Het budget voor de Kruispleingarage werd gereserveerd in 2004 en in 2008 werd de bestemmingsplanprocedure in gang gezet. Hierover is in de gemeenteraad in 2008 positief besloten. De Kruispleingarage maakte definitief deel uit van het Verkeersplan dat in 2009 werd gepresenteerd. Hieromheen werd een consultatieronde georganiseerd waarin maatschappelijke partijen inhoudelijk hebben gereageerd op de Kruispleingarage. De vraag is zijn deze maatschappelijke partijen laat

betrokken bij plan- en besluitvorming van de Kruispleingarage? En hadden deze maatschappelijke partijen eerder bij plan- en besluitvorming betrokken moeten worden?

6. Nadat het budget voor de Kruispleingarage in 2004 is gereserveerd en in 2007 een bestemmingsplanprocedure in gang is gezet worden in 2008 en 2009 verschillende maatschappelijke partijen bij de plannen voor het Kruisplein betrokken. Wat was de directe aanleiding voor deze betrokkenheid? Vindt u achteraf gezien dat deze maatschappelijke partijen er eerder bij betrokken hadden moeten worden?

John Westrik: De Kruispleingarage was altijd onderdeel van andere plannen rondom het Stationsgebied die ook geconsulteerd zijn met maatschappelijke partijen. Als men enthousiast is over de plannen, waar ook de Kruispleingarage een onderdeel van is, dan neem je impliciet aan dat zijn ook positief tegenover de garage zijn. [...]

John Westrik geeft aan dat de gemeente Rotterdam aanwijzingen had dat de Kruispleingarage op voldoende maatschappelijk draagvlak kon rekenen.

Fons Meijer: [...] Het is raar om de partijen er dan bij te betrekken, die zijn dan ook betrokken bij het Verkeersplan, waar het Kruispleingarage onderdeel van is. Maar de Kruispleingarage was toen al besloten. Daar zijn maatschappelijke partijen niet zo nadrukkelijk bij betrokken geweest. [...] Ik vind over het algemeen, zo heb ik zelf gewerkt met het visiedocument, dat je partijen er zo vroeg mogelijk bij moet betrekken. En zeker partijen die echt belangen hebben erbij. Bij de Kruispleingarage kun je afvragen wie er direct bij betrokken is. Maar in het algemeen, [...] Maatschappelijke partijen (winkeliers verenigingen etc.) moet je er bij betrekken vind ik, zo snel mogelijk.

Fons Meijer geeft aan dat gemeentelijke instellingen maatschappelijke partijen niet nadrukkelijk hebben betrokken bij plan- of besluitvorming rondom de Kruispleingarage. Fons Meijer is daarentegen wel van mening dat ook maatschappelijke partijen in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij plan- en besluitvorming. Ook vraagt hij zich af welke maatschappelijke partijen direct belang hebben bij de Kruispleingarage.

Martin Guit: Ja, op zich had dat wel eerder moeten. Dat is ook een les die we daar uit hebben getrokken. Aan de andere kant hebben we ook in het Binnenstadsplan en de Visie openbare ruimte, ook al dingen van te voren besproken, daar zijn ook consultatierondes geweest. En daar is de Kruispleingarage ook al aan bod geweest. Al in het Verkeersplan is dit allemaal samengebracht. De Kruispleingarage an sich, daar is al eerder op gereageerd. We wisten al dat er maatschappelijk draagvlak voor was.

Ook Martin Guit geeft aan dat de gemeente Rotterdam aanwijzingen had dat de Kruispleingarage op voldoende maatschappelijk draagvlak kon rekenen. Tevens geeft Martin Guit aan dat deze consultatieronde eerder in het proces plaats had moeten vinden.

Ria Aarnink: Tijdens de planvorming blijkt de parkeergarage technisch zeer ingewikkeld in te passen in een bestaand gebied. Ik vraag me een beetje af, wat je dan aan deze maatschappelijke partijen zou moeten vragen en wat voor antwoord verwacht je dan. [...] Het Park + Walk concept is gezien vanuit de stad als geheel bedacht. En de maatschappelijke partijen zijn vaak lokaal gebonden en die zien alleen hun eigen locatie en omgeving. Dus die zien vaak niet wat het betekent voor de stad als geheel. [...]

Netzoals Fons Meijer geeft ook Ria Aarnink aan niet precies te weten welke maatschappelijke partijen benaderd moeten worden bij besluit- en planvorming over de bouw van een ondergrondse parkeergarage in de binnenstad. En wat de inbreng zou kunnen zijn van dergelijke externe partijen.

	Strategie	Maatschappelijk draagvlak	Rolverdeling
J. Westrik , expert stedenbouwer		Reeds voldoende signalen voor maatschappelijk draagvlak	
F. Meijer , programmanager	Te laat betrokken bij proces	Reeds voldoende signalen voor maatschappelijk draagvlak	Geen duidelijke rol voor maatschappelijke partijen
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Te laat betrokken bij proces	Reeds voldoende signalen voor maatschappelijk draagvlak	
Ria Aarnink , afd. stedenbouw		Reeds voldoende signalen voor maatschappelijk draagvlak	Geen duidelijke rol voor maatschappelijke partijen

Maatschappelijk draagvlak

Deze story-line duidt erop dat maatschappelijke partijen laat actief zijn betrokken bij planvorming over de Kruispleingarage. Dit wordt tevens onderschreven door Martin Guit en Fons Meijer. De consultatieronde heeft in 2009 plaats gevonden nadat besluitvorming in de gemeenteraad werd afgerond. De Kruispleingarage maakte deel uit van die consultatieronde. De gemeente Rotterdam had uit eerder consultatierondes met maatschappelijke partijen voldoende aanwijzingen dat er genoeg maatschappelijk draagvlak was voor de Kruispleingarage. Dat er voldoende draagvlak was voor de Kruispleingarage wordt onderschreven door John Westrik, Fons Meijer, Martin Guit en Ria Aarnink. Er bestaat wel scepsis, onder de geïnterviewde personen Fons Meijer en Ria Aarnink, over de rol van maatschappelijke partijen betrokken bij de Kruispleingarage. Zij zetten vraagtekens bij de rol van maatschappelijke partijen bij het proces rondom de keuze voor een ondergrondse parkeergarage in de binnenstad wat door publieke partijen wordt gerealiseerd.

6.5.3 Story-line 5: Complexiteit van planvorming

Op basis van het Voorontwerp Bestemmingsplan uit 2005 is het Stedenbouwkundig plan 2005 opgesteld. Dit plan werd gedomineerd door gemeentelijke instelling die in feite tot in detail het gebied hadden uitgewerkt. In 2007 werd “Weena: Global City District” gepresenteerd, wat als gebiedsvisie kan worden omschreven, waarin vrije marktpartijen en private ontwikkelaars aan het woord werden gelaten over het gebied. Hierin werden private partijen uit het huidige gebied en nieuwe private ontwikkelaars gevraagd om mee te denken over ontwikkelingen in het stationsgebied. In de gebiedsvisie wordt vanaf meet af aan gedacht over het gebied. Het is opvallend dat deze gebiedsvisie wordt opgesteld door private partijen na het Stedenbouwkundig plan 2005 waarin al concrete oplossingen voor het gebied werden aangedragen door publieke partijen. In 2008 word het Stedenbouwkundig plan 2007 gepresenteerd dat op basis van de gebiedsvisie is opgesteld. Dit Stedenbouwkundig plan wordt leidend voor de ontwikkelingen in het stationsgebied. Deze story-line 5 gaat in op de opvallende relaties tussen deze plannen en wat de verandering door het opstellen van deze plannen heeft betekend voor het proces. Ook wordt in deze story-line ingegaan op welke plannen volgens de geïnterviewde personen van groot belang bleken te zijn.

1. Verschillende ruimtelijke beleidsplannen zijn van groot belang gebleken voor het project Rotterdam Central District. Wat waren volgens u de drie belangrijkste plannen? En kunt u bondig aanduiden wat het belang van deze plannen was?

John Westrik: Het gebiedsconcept Weena: Glocal City District van Concire en het Stedenbouwkundig plan 2007 van Maxwan waren voor mij de inhoudelijk belangrijke documenten. Op basis daarvan is het Beeldkwaliteitsplan opgesteld en de randvoorwaarden voor iedere bouwplot, de verdere uitwerking.

Het gebiedsconcept “Weena: Glocal City District” en het Stedenbouwkundig plan 2007 zijn volgens John Westrik duidelijk de inhoudelijk belangrijkste documenten voor het stationsgebied.

Fons Meijer: De gebiedsvisie Weena: Glocal City District was het belangrijkste plan. Het plan was essentieel omdat we op dat moment de belangrijkste stakeholders hebben betrokken bij het project. We hebben de voorgaande plannen ‘voorontwerp bestemmingsplan’ en het Stedenbouwkundig plan van 2005 ter zijde geschoven en we zijn opnieuw begonnen door alle stakeholders bij elkaar te brengen en hen te vragen wat hun visie is op het gebied. Het initiatief daarvoor kwam vanuit de gemeente en de private partijen hebben dat ondertekend en hebben ook een actieve aandeel gehad. Het is eigenlijk hun document.

De Stadsvisie 2030 was ook belangrijk omdat in de Stadsvisie dit project toch wel op de kaart werd gezet. En ook een bepaalde aanpak werd voorgestaan, die in de visie is uitgewerkt. Dat had met name te maken dat je als gemeente eerst een visie moet opstellen, daarna deze te bespreken met stakeholders en daarna pas andere plannen gaat uitwerken. Het Stedenbouwkundig plan van 2007 was ook een belangrijk plan, maar in feite was dit een uitwerking van de gebiedsvisie Weena: Glocal City District.

Het gebiedsconcept “Weena: Glocal City District” is volgens Fons Meijer duidelijk het belangrijkste document voor het stationsgebied. Ook het Stedenbouwkundig plan 2007 is van belang gebleken, dit is volgens Fons Meijer een uitwerking van het eerstgenoemd document. Op stadsniveau wordt ook de Stadsvisie 2030 genoemd als belangrijk plan door Fons Meijer.

Carol Hol: [...] We hebben ons niet echt verdiept in allerlei eerdere plannen die zijn opgesteld. Ik werd gek van al die nota's, kaders en parkeertoestanden. Want veel kan dan niet. Terwijl wij met een open mind juist die creativiteit in het nadenken over die positionering te mobiliseren en dat sla je dood als je met teveel van die plannen komt. Vandaar dat we ook zijn begonnen met debriefing. [...] De gebiedsvisie “Weena: Glocal City District” is geen plan maar een strategie. Wij houden niet van plannen die bepalen te veel. Wij vinden strategieën veel beter werken vanwege de flexibiliteit. [...]

Het gebiedsconcept “Weena: Glocal City District” is volgens Carol Hol duidelijk een belangrijk document voor het stationsgebied. Carol Hol was verantwoordelijk voor het opstellen van dit document. Deze gebiedsvisie is volgens Carol Hol bewust niet beïnvloed door andere plandocumenten.

Martin Guit: Het Stedenbouwkundig Plan uit 2005, daarin stond de basis omschreven voor het gebied. Dit is verder uitgewerkt in het ‘Weena: Glocal City District plan’, het Stedenbouwkundig plan van 2007 en het Beeldkwaliteitsplan. [...] Ook de Stadsvisie is een grondlegger geweest voor de rest van de plannen. Alleen vanuit een groter context, dus voor de hele stad.

Volgens Martin Guit heeft het Stedenbouwkundig plan van 2005 als basis gediend voor de opvolgende plannen “Weena: Glocal City District”, het Stedenbouwkundig plan van 2007 en het Beeldkwaliteitsplan voor het Stationskwartier. Op stadsniveau wordt tevens de Stadsvisie 2030 genoemd als belangrijk plandocument.

Ria Aarnink: Het proces werd gestuurd vanuit het Stedenbouwkundig plan. [...] Wat altijd in de plannen heeft gezeten is het concept: de voetganger centraal. [...] En deze uitgangspunten waren de centrale gedachte in het Stedenbouwkundig plan van 2005 en 2007. Dit stond volgens mij vanaf het begin als een paal boven water. [...] De wisselwerking tussen plannen en de gebiedsontwikkeling was naar mijn gevoel integraal. En ook de interne wisselwerking tussen verschillende diensten was naar mijn mening bijzonder constructief en ook integraal. En de samenwerking met private partijen heeft soms tot ingewikkelde en lastige discussies geleid. [...]

Volgens Ria Aarnink hebben de Stedenbouwkundig plannen van 2005 en 2007 gedurende het proces als basis gediend voor bepaalde concepten die belangrijk zouden zijn voor het stationsgebied.

	Plan	Plan
J. Westrik , expert stedenbouwer	Weena: Glocal City District	Stedenbouwkundig plan 2007 Beeldkwaliteitsplan
F. Meijer , programmanager	Weena: Glocal City District	Stedenbouwkundig plan 2007 Stadsvisie 2030
Carol Hol en David Tuinzing , bureau Concire	Weena: Glocal City District	
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Stedenbouwkundig plan 2005	Weena: Glocal City District Stedenbouwkundig plan 2007 Beeldkwaliteitsplan Stadsvisie 2030
Ria Aarnink , afd. stedenbouw	Stedenbouwkundig plan 2005	Stedenbouwkundig plan 2007

Het Stedenbouwkundig plan 2005, Weena: Glocal City District en het Stedenbouwkundig plan 2007

Uit de documentenanalyse kwam naar voren dat het Stedenbouwkundig plan 2005, de gebiedsvisie “Weena: Glocal City District” en het Stedenbouwkundig plan van 2007 een belangrijke story-line in het proces vormen. Het belang van deze eerstgenoemde drie plannen worden tevens door de geïnterviewde personen onderschreven. Alleen zijn de geïnterviewde personen verdeeld over het document wat als basis heeft gediend voor het proces. John Westrik, Fons Meijer en Carol Hol zijn eensgezind over het feit dat het plandocument “Weena: Glocal City District” zeer belangrijk is geweest in het proces. Ook het Stedenbouwkundig plan van 2007 wordt onderschreven door deze personen. Martin Guit en Ria Aarnink leggen de nadruk meer op het Stedenbouwkundig plan van 2005. Martin Guit en Ria Aarnink zijn persoonlijk betrokken geweest bij het opstellen van dit plan.

4. In 2005 is een Stedenbouwkundig Plan opgesteld, dat in 2008 in aangepaste vorm is vastgesteld. Korte tijd hiervoor in juni 2007 is het Plan Weena: Glocal City District gepresenteerd in samenwerking met marktpartijen. Vindt u dat dit laatstgenoemde plan achteraf gezien van grote noodzaak was? En welke invloed hebben de plannen volgens u op elkaar gehad?

John Westrik: De boel moest inhoudelijk opnieuw vlot getrokken worden. Het Stedenbouwkundig plan van 2005 is een conserverend plan [...] En we merkten toen dat de markt ging aantrekken. Dus doen toen moesten we dat conserverende plan van 2005 vervangen door een nieuw plan en dat is het document van Concire [Weena: Glocal City District - red. MB] en het document van Maxwan (Stedenbouwkundig plan 2007). En we hebben bewust eerst een gebiedsconcept gemaakt om er voor te zorgen dat alle stakeholders, politiek, nieuwe ontwikkelaars, bestaande vastgoedhouders, om die allemaal op één lijn te krijgen.

Bij het Stedenbouwkundig plan van 2005 en het plan van Alsop was de gemeente vooral een dominante factor. Het was vooral 'wij het weten het het beste en zo gaan we het doen'. Bij het plan van Concire [Weena: Glocal City District - MB], [dit was dus - red. MB] een strategische zet, wilden we eerst kijken of we iets konden verzinnen waarbij alle stakeholders in het gebied zeggen van: 'als het zo gaan doen we mee'. En daarvoor hebben ze ook allemaal getekend. En dat plan typeert ook een nieuw tijdperk bij de gemeente.

De gebiedsvisie van Concire [Weena: Glocal City District - red. MB] was het uitgangspunt voor het Stedenbouwkundig plan van Maxwan (Stedenbouwkundig plan 2007). We wilden dat de ambities die werden omschreven in het Weena plan, zoals bijvoorbeeld het concept Mixone, werd gevisualiseerd in sprekende beelden. En dat is uiteindelijk ook gelukt. Het plan van Concire, was een novum, maar uiteindelijk kun je zeggen dat door dat plan het proces daarna vrij gesmeerd liep. Daarvoor was er veel gedoe tussen de gemeente en private partijen en door dat plan is het, bij de meeste ontwikkelaars, veel soepeler gegaan. De private partijen zitten niet meer op een traditionele manier aan tafel. Waarbij ze alleen verantwoordelijkheid droegen over hun eigen plot, maar wezenlijk over de kwaliteit van het hele gebied. Dat was ook het doel van dit plan. En daar hebben we ze ook op aangesproken bij moeilijke momenten in het proces.

John Westrik typeert het Stedenbouwkundig plan van 2005 als conserverend voor die fase in het proces wat vervangen moest worden door een vernieuwd plan omdat het niet correspondeerde met de markt. Het eerstgenoemd plan werd vervangen door respectievelijk de gebiedsvisie "Weena: Glocal City District" en het Stedenbouwkundig plan 2007.

Volgens John Westrik typeert het gebiedsconcept "Weena: Glocal City District" een breekpunt in het proces, waarbij de dominante rol van gemeentelijke instellingen ten tijde van het Stedenbouwkundig plan van 2005 wordt ingeruild voor samenwerking van publieke en private partijen in het stationsgebied. De gebiedsvisie "Weena: Glocal City District" heeft als basis gediend voor het Stedenbouwkundig plan 2007. Doelstellingen uitgesproken in het gebiedsconcept, dat met behulp van Concire is opgesteld, hadden vooral een abstract karakter volgens John Westrik. Deze werden ruimtelijk vertaald en gevisualiseerd in het Stedenbouwkundig plan 2007, door het architecten- en stedenbouwkundig bureau Maxwan. Zodoende is er volgens John Westrik veel verband tussen de genoemde plannen.

Fons Meijer: Er is absoluut veel verband tussen het Plan Weena: Glocal City District en het Stedenbouwkundig plan 2007. Het plan van 2005 en het voorontwerp bestemmingsplan zijn destijds van tafel gegaan. Toen zijn we begonnen met het visiedocument wat "Weena: Glocal City District" is gaan heten. En daarop is het stedenbouwkundig plan 2007 op gebaseerd. Inhoudelijk, wat betreft de openbare ruimte, is er wezenlijk wat anders gedaan dan daarvoor. Het plan van 2007 had nooit zo kunnen worden als het plan Weena: Glocal City District niet was gerealiseerd.

Ook Fons Meijer beschrijft het verband dat heeft bestaan tussen de genoemde plannen. Het Stedenbouwkundig plan 2005 dat op basis van het Voorontwerp Bestemmingsplan in 2005 is opgesteld werd van de hand gewezen. Het gebiedsdocument "Weena: Glocal City District" werd

in de planvorming gezien als nieuw vetrekpunt voor het stationsgebied. Op basis hiervan is het Stedenbouwkundig plan 2007 opgesteld.

Carol Hol (Concire): Er was een grote invloed op het Stedenbouwkundig plan van 2007. Het doorvoeren van dit concept op het Stedenbouwkundig plan 2007 nadat de visie is opgesteld. Daarna hebben wij regelmatig met de stedenbouwer Maxwan aan tafel gezeten, om de doorvertaling van het concept beter mogelijk te maken, als sparringspartner. Het stokje is echt over gedragen aan het stedenbouwkundig bureau Maxwan.[...] Marktpartijen worden eigenaar van het idee. Wij hebben voorwaarden gecreëerd om dit tot stand te laten komen. Waardoor er commitment wordt gecreëerd bij de markt. En zelfs dat andere partijen zich uitgenodigd voelen en willen aanhaken. Het geldt vooral voor concept Mixone wat van invloed is op het plan van 2007. De Mixone bestaat uit een aantal elementen en die zie je terug in het stedenbouwkundig plan van 2007. Zoals het ‘omgaan met publieke ruimte’.

In zijn algemeenheid vind ik dat je eerst moet beginnen met een plan als het Weena: Glocal city plan. En niet moet beginnen met bestemmingsplan of een uitgewerkt stedenbouwkundig ontwerp. Volgens ons is de koninklijke route, als die er al is, eerst een visie of strategie bedenken met marktpartijen dan een ruimtelijke doorvertaling. En dan kijken hoe dit in plannen zoals het bestemmingsplan wordt uitgewerkt. [...]

Ook Carol Hol duidt het grote verband tussen het Stedenbouwkundig plan 2007 en het gebiedsconcept “Weena: Glocal City District”. Het eerstgenoemd plan heeft in de planvorming als verlengstuk heeft gewerkt ten aanzien van het gebiedsconcept “Weena: Glocal City District”. Ook Carol Hol ziet de strategische gebiedsvisie als nieuw startpunt in het proces.

Martin Guit: Het plan van ‘Weena: Glocal City District’ was zeker van grote noodzaak. Alle fases hiervoor werden door de gemeente gedomineerd, ook wel in samenwerking met het Rijk. De hele planvorming hiervoor was een publieke overheidsaangelegenheid. Dit hele proces heeft geleid tot het Stedenbouwkundig plan van 2005. Op dat moment is er gezegd om meer te kijken naar de bestaande context. [...] Dat heeft een soort nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling aangewakkerd. [...] En dat heeft geleid tot het Glocal City District. Dit plan heeft veel invloed gehad op het Stedenbouwkundig plan van 2007. Het Stedenbouwkundig plan van 2005 was een soort traditioneel manier van op maat vertalen van stedenbouwkundige kwaliteit. Het plan van Glocal City District ging meer in op ambities en functies. En meer samenwerkende partnership. En het Stedenbouwkundig plan van 2007 heeft dit allemaal opgepakt door het stedenbouwkundig bureau Maxwan. Die heeft die ambities vertaald in stedenbouwkundige ingrepen. [...]

Ook Martin Guit duidt het verband tussen het gebiedsconcept “Weena: Glocal City District” en het Stedenbouwkundig plan 2007. Het proces voorafgaand aan het Stedenbouwkundig plan 2005 typeert Martin Guit als publieke aangelegenheid. Met ingang van het gebiedsconcept is een nieuwe weg ingeslagen in het proces waarbij samenwerking werd voorgestaan tussen private en publieke partijen. Op basis van deze gebiedsvisie is het Stedenbouwkundig plan 2007 opgesteld.

	Stedenbouwkundig plan 2005	Weena: Glocal City District	Stedenbouwkundig plan 2007
J. Westrik , expert stedenbouwer	Conserverend plan door publieke partijen opgesteld	Breekpunt in het proces, samenwerking tussen privaat en publiek	Doelstellingen uit Weena: Glocal City District worden ruimtelijk vertaald en gevisualiseerd
F. Meijer , programmanager	Dit plan is van de hand gewezen	Nieuw vertrekpunt in het proces	Op basis van Weena: Glocal City District samengesteld

Carol Hol en David Tuinzing , bureau Concire	Dit plan heeft geen invloed op plannen in het vervolg	Startpunt voor het proces	Verlengstuk van Weena: Glocal City District
	Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Gedomineerd door publieke partijen	Breekpunt van planvorming, doordat doelstellingen beïnvloed door private partijen en de bestaande context werden geïncorporeerd
			Doelstellingen uit het Stedenbouwkundig plan 2005 (publiek) en Weena: Glocal City District (privaat) komen samen in het Stedenbouwkundig plan 2007

Deze story-line duidt een belangrijke verschuiving dat heeft plaatsgevonden in het planvormingsproces rondom de ontwikkelingen van het stationsgebied. Uit de documentenanalyse komt naar voren dat er een opvallend verband bestaat tussen de drie genoemde plannen: het Stedenbouwkundig plan 2005, Weena: Glocal City District en het Stedenbouwkundig plan 2007. Ook de geïnterviewde personen zijn eensgezind over het feit dat deze documenten een cruciale fase in het proces typeren. Ook over het belang van de plandocumenten individueel zijn de meningen vergelijkbaar.

Stedenbouwkundig plan 2005

Het Stedenbouwkundig plan 2005 was het resultaat van een fase waarbij overheidsinstellingen domineerden. Doelstellingen werden tot in detail omschreven enkel vanuit het perspectief van de gemeente. Dit plandocument werd van de hand gewezen omdat het niet op sympathie kon rekenen private marktpartijen. De gemeente Rotterdam moest iets aan de situatie doen en was zich ervan bewust dat de inbreng van private partijen onvermijdelijk was om de ontwikkelingen te kunnen voortzetten.

Weena: Glocal City District

Gezien deze ontwikkelingen in het proces hadden gemeentelijke instellingen bewust een strategie voor ogen waarbij een plandocument wordt opgesteld als resultaat van strategische gesprekken tussen publieke en met name private partijen. Dit heeft geresulteerd in de gebiedsvisie Weena: Glocal City District samengesteld door het bureau Concire. In dit documenten worden voornamelijk abstracte ideeën gepresenteerd zonder concrete illustraties met ruimtelijke oplossingen voor het gebied. De geïnterviewde personen zijn het erover eens dat met dit plan een nieuwe periode in het proces werd ingeleid.

Stedenbouwkundig plan 2007

Op basis van voorgaand plan zijn de abstracte doelstellingen ruimtelijk gevisualiseerd in het Stedenbouwkundig plan van 2007 ontworpen door het bureau Maxwan. Dit plan vloeit voort uit het voorgaande plan en moet hier een verlengstuk voor vormen. Bovenstaand geïnterviewde personen zijn het hier over eens. Martin Guit voegt hier aan toe dat het Stedenbouwkundig plan van 2005 tevens een belangrijk aandeel vormt in het Stedenbouwkundig plan 2007.



Kruispleingarage; In 2013 moet de parkeergarage onder het Kruisplein operationeel zijn. De garage biedt ongeveer 700 parkeerplaatsen en zal ondergronds verbonden worden met de parkeergarage onder het Schouwburgplein. Ook de openbare ruimte rond het Kruisplein wordt verbeterd.

Figuur 41: Kruispleingarage in uitvoering
(bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/rdamcentraal/5591268347/in/photostream>)

DISCOURS 2007-2011

7. DISCOURS 2007 - 2011: JURIDISCH KADER

Om de garage juridisch binnen de kaders te bewerkstelligen, wordt een vrijstellingsprocedure in werking gesteld om af te wijken van het geldende bestemmingsplan. Die ambtelijke procedures worden gekenmerkt door juridische stappen die genomen moeten worden. Daarvan is een bestemmingsplanprocedure een belangrijke procedure. Daarnaast is het belangrijk dat de provincie en het Rijk achter deze ontwikkelingen staan en moeten wettelijke goedkeuring geven.

Naast het bestemmingsplan is de structuurvisie een belangrijk juridische stap die genomen moet worden om bepaalde ontwikkelingen wettelijk mogelijk te maken. Deze juridische procedure met betrekking tot de Kruispleingarage is in gang gezet voordat politieke besluitvorming was genomen. Wat ertoe heeft geleid dat de ambtelijke procedures in tijd vooruit liepen op de politieke procedures. Nadat die politieke beslissing werd genomen is de ambtelijke molen doorggegaan tot aan de vaststelling van de structuurvisie voor het Stationsgebied van Rotterdam.



Figuur 42: Impressie Kruispleingarage (bron: Flickr, <http://www.flickr.com/photos/rdamcentraal/5591268183/>)

7.1 BESTEMMINGSPLANPROCEDURE

7.1.1 Eerste voorbereidingsbesluit

Op 20 september 2007 wordt een eerste voorbereidingsbesluit ingediend voor gronden gelegen aan het Kruisplein. Het voorbereidingsbesluit is het begin van een juridische bestemmingsplanprocedure. Bestaande bestemmingsplannen worden dan herschreven door een vernieuwd bestemmingsplan.

Naast dat de gemeenteraad het voorbereidingsbesluit moet vaststellen, moet men ook akkoord zijn met de financiering van de Kruispleingarage (figuur 42). Op 03 juli 2008 wordt een financiële consequentie aan de raad gevraagd ten gevolge van de bouw van de parkeergarage met een budget van € 78,4 miljoen. In de gemeenteraadsvergadering van 17 juli 2008 heeft de gemeenteraad besloten krediet te verlenen ter hoogte van € 78,4 miljoen voor de bouw van de Kruispleingarage. Terwijl de juridische bestemmingsplanprocedure al op 20 september 2007 in gang is gezet. Dit is een aanwijzing dat de planologisch-juridische procedures vooruit lopen op de besluitvormingsprocedure in de gemeenteraad.

In het voorbereidingsbesluit wordt door de gemeente gesteld:

“Deze procedure willen wij starten vooruitlopend op de investeringsbeslissing voor de betreffende garage. Om geen onnodige vertraging op te lopen, als de investeringsbeslissing positief uitvalt, wordt voorgesteld de vrijstellingsprocedure vast te starten. De start van de procedure is slechts bedoeld om het traject van ruimtelijk ordening te doorlopen. Mocht uiteindelijk, om welke reden dan ook, de investeringsbeslissing negatief uitvallen dan wordt het ingezette traject gestaakt.”

Voordat de gemeenteraad had besloten over de keuze voor de bouw van een grote parkeergarage in het centrum van de stad hebben de gemeentelijke diensten alvast de ambtelijke molen in gang gezet. Er is inmiddels al geïnvesteerd in de bouw van de parkeergarage, de voorbereidingen voor de bouw zijn in een ver gevorderd stadium, zonder dat het besluit genomen is in de politieke arena. Gezien vanuit het perspectief van de gemeenteraad is dit een factor die de objectiviteit van het besluit niet verbeterd. Ook de feitelijke reden voor het uitstellen van de investeringsbeslissing is onduidelijk.

Het voorbereidingsbesluit wordt genomen voor “een parkeergarage onder het Kruisplein met 750 parkeerplaatsen, verdeeld over 8 lagen”. En wordt gezien als “noodzakelijke voorwaarde” voor de stad Rotterdam en haar ambities. In het nieuwe bestemmingsplan wordt de bouw van de Kruispleingarage geïmplementeerd. In de bestaande situatie waren drie bestemmingsplannen van kracht die herschreven dienden te worden:

- “Weena-oost”;
- “Het Oude Westen”;
- “Coolsingel e.o.”

Aangezien de destijds vigerende bestemmingsplannen ouder waren dan 10 jaar, moest de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit nemen, als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet op de ruimtelijke ordening. Wanneer voorgenomen bouwprojecten in strijd zijn met het vigerende bestemmingsplan is een bestemmingsplanprocedure vereist. In dit geval gaat het om plannen voor een nieuwe parkeergarage op een plek waar nooit een gebouw heeft gestaan, dus een locatie zonder directe bestemming. Als gevolg hiervan moet de locatie een andere bestemming krijgen om de bouw van een parkeergarage juridisch mogelijk te maken. Daarnaast moet de bouw van de parkeergarage juridisch verantwoord worden in de structuurvisie. Met ingang van de nieuwe Wro is iedere gemeente verplicht een structuurvisie op te stellen voor een bepaald gebied. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied. Het gebied kan slaan op de hele gemeente of een bepaald gebied. Ook moet in een structuurvisie uitgestippeld worden hoe de plannen verwezenlijkt worden. Op gemeentelijk niveau moet de gemeenteraad de structuurvisie vaststellen. Een project zoals de Kruispleingarage met een dergelijke omvang moet binnen de hoofdlijnen geschetst in de structuurvisie passen. Dus feitelijk moet eerst een structuurvisie worden opgesteld waarin hoofdlijnen worden omschreven van ontwikkelingen. Op basis hiervan kunnen ontwikkelingen in bestemmingsplannen worden vastgesteld.

Voor het Stationsgebied moet dus eerst een structuurvisie worden voorbereid waarna een nieuw bestemmingsplan volgt. September 2005 is al een voorontwerp van het bestemmingsplan opgesteld waar de bouw van de Kruispleingarage in past. In deze periode was een vrijstellingsprocedure ex artikel 19, lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening nodig om de bouw van de parkeergarage mogelijk te maken. Hiermee wordt vooruitgelopen op het nieuwe bestemmingsplan en wordt het mogelijk om een bepaalde bestemming te veranderen van een bepaalde locatie, zodat een bouwvergunning kan worden afgegeven en de realisatie van start kan gaan.

7.1.2 Tweede voorbereidingsbesluit

Op 20 september 2007 heeft de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit genomen voor gronden gelegen aan het Kruisplein om het oprichten van een ondergrondse parkeergarage mogelijk te maken.

Dit voorbereidingsbesluit had een werkingsduur van één jaar, tot 5 oktober 2008. Op 25 augustus 2008 is vrijstelling verleend voor het oprichten van een ondergrondse parkeergarage en is een bouwvergunning afgegeven door de gemeente. Ten aanzien van dit besluit zijn twee bezwaarschriften ingebracht door burgers. Ten tijde van de nog te nemen besluit in de gemeenteraad, en vanwege behandeling van de bezwaarschriften, moet een geldig voorbereidingsbesluit van kracht zijn. Omdat het reeds genomen voorbereidingsbesluit slechts tot 5 oktober 2008 van kracht was, dient nogmaals een voorbereidingsbesluit te worden genomen. Hieruit blijkt nogmaals dat de planologisch-juridische procedures vooruit lopen op de besluitvormingsprocedure in de gemeenteraad.

Met vertraging is op 25 november 2008 een tweede voorbereidingsbesluit genomen voor gronden gelegen aan het Kruisplein. Op 04 december 2008 wordt het tweede voorbereidingsbesluit goedgekeurd door de gemeenteraad. Inmiddels wordt ook een extra kredietverlening gevraagd bovenop de € 78,4 mln. te verstrekken. Dit vanwege de stijgende prijsindex van loonkosten, materiaal, brandstof en de financieringsrente tijdens de bouw. Hiertoe zal de gemeenteraad een apart voorstel doen worden aangeboden in een later stadium.

Tijdens de gemeenteraadsvergadering van 04 december 2008 waar het tweede voorbereidingsbesluit ter discussie staat ontstaat verwarring over de gang van zaken rondom de besluitvorming van de Kruispleingarage.

Door de fracties van GroenLinks en SP wordt verheldering gevraagd over de gang van zaken rondom de Kruispleingarage “omdat wij het debat hierover al een jaar geleden hebben gevoerd”, zegt GroenLinks. De SP vraagt zich af, “hoe het komt dat wij hierover nu opnieuw een besluit moeten nemen”. En concludeert: “Blijkbaar is de planning niet optimaal.” Voordat de Wethouder hierop kan of wil reageren wordt het woord gevoerd door VVD partijgenoot van de wethouder: “Hoe zou dat nu komen! Volgens mij heeft de raad tijdens de discussie over de Kruispleingarage zelf gevraagd om het nogmaals doorrekenen van de gehele exploitatie, waarna opnieuw een commissievergadering moest worden gehouden. Het is deels gewoon onze eigen schuld”.

De wethouder onderschrijft dat niet helemaal en voegt er aan toe: “Voor een deel ligt het aan de te krappe inschatting van het werk dat onze ambtenaren moeten verrichten. Voor een ander deel ligt het aan het feit dat wij met elkaar een zorgvuldige afweging willen maken en daarvoor de tijd nemen, maar ik ben het met de SP eens dat dit geen gewoonte moet worden. Wij zullen er scherp op letten”. Het is van belang om het feit dat de wethouder stelt dat de raad een ‘zorgvuldige afweging moet willen maken en daar de tijd voor nemen’ kritisch beoordelen. In deze gang van zaken lijkt het erop dat bepaalde zaken onbewust en een samenloop van omstandigheden zijn, maar ook dat bepaalde zaken bewust zijn ingezet. Hoe is het mogelijk dat ambtenaren de juridische procedure te krap inschatten als deze procedure op voorhand eerder is gestart ‘om geen onnodige vertraging op te lopen’.

7.2 PROVINCIALE EN NATIONALE INVLOED OP GEMEENTELIJKE PROCEDURES

7.2.1 Provinciale invloed op de gemeente

Vorbereidingsbesluit moeten juridisch worden goedgekeurd door de gemeenteraad en de provincie. Deze hebben laten weten geen bezwaar te hebben tegen de bouw van een parkeergarage onder het Kruisplein. Ten aanzien van het voorbereidingsbesluit heeft Gedeputeerde Staten 1 juli 2008 een verklaring van geen bezwaar afgegeven. De provincie kon in tot de nieuwe Wro alleen een verklaring van bezwaar of geen bezwaar indienen tegen gemeentelijke bestemmingsplannen.

Met ingang van de nieuwe Wro zijn provincies en het Rijk bij machte om een zogenaamde inpassingsplan te maken die gemeentelijke plannen kunnen overrulen. Hierdoor kunnen belangen op provinciaal en nationaal bestuursniveau ook worden vertegenwoordigd op gemeentelijk niveau.

De inpassingsplan is eigenlijk een bestemmingsplan op rijks- en provincie niveau. Dit kan opgesteld worden indien er provinciale of nationale belangen zijn die in een inpassingsplan worden opgesteld en vastgesteld naast het bestemmingsplan wat om gemeentelijk niveau geldt. Een provinciaal of nationaal inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan(en) waarop het betrekking heeft. De betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten moeten het provinciaal inpassingsplan vaststellen. Nationale inpassingsplannen worden vastgesteld door de Minister, betrokken Staten en gemeenten.

7.2.2 De Crisis- en Herstelwet

Naast voorgaande planologisch-juridische instrumenten heeft de overheid ook andere wettelijke hulpmiddelen om invloed uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. Sinds maart 2010 is de Crisis- en herstelwet in werking getreden door het voormalige ministerie van VROM. Deze wet is door de overheid ingevoerd om grote bouwprojecten door de crisis te loodsen. Dit wordt gedaan om de economische structuur van Nederland te garanderen. De Crisis- en herstelwet heeft ook invloed uitgeoefend op de gebiedsontwikkeling van het Stationskwartier. Dat betekent dat door deze wet onder andere bestemmingsplanprocedures versneld kunnen worden uitgevoerd om zodoende sneller over te kunnen gaan op de realisatie van projecten.

De wet houdt concreet in dat de overheid met betrekking tot bouwprojecten:

- procedures inkort;
- wetgeving stroomlijnt;
- het aantal benodigde vergunningen terugdringt;
- meer duidelijkheid schept in bestuurlijke verantwoordelijkheden;
- zorgvuldige besluitvorming waarborgt.

De Minister heeft in het beleidsdocument aangaande de Crisis- en herstelwet een aantal categorieën omschreven die betrekking hebben op de wet. Zogenaamde

1. ontwikkelingsgebieden
2. innovatieve bedrijventerreinen
3. versnelde uitvoering van bouwprojecten met maatschappelijk belang
4. lokale projecten met nationale betekenis

Het project Rotterdam Central District wordt gezien als lokaal project met nationale betekenis, waardoor dit project in aanmerking kan komen voor de Crisis- en herstelwet. Hierdoor wordt de invloed van het Rijk groter bij het Stationsgebied. Op 13 juli 2010 heeft het Rijk besloten om de ontwikkelingen rondom het Stationsgebied van Rotterdam aan te wijzen als project ter uitvoering van de Crisis- en herstelwet. De bouw van de parkeergarage wordt hierin expliciet genoemd. Ook de projecten Schiekadeblok, Weenapoint, Delftseplein, OV Terminal, Conradstraat en Calypso maken hier deel van uit. De bestemmingsplanprocedure voor de Kruispleingarage is inmiddels afgerond.

7.3 DE STRUCTUURVISIE ACHTERAF?

Met ingang van de nieuwe Wro op 01 juli 2008 zijn gemeenten en andere bestuursniveaus verplicht een structuurvisie op te stellen.

7.3.1 De structuurvisie in Rotterdam

De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied. Het gebied kan slaan op de gemeente, provincie of het Rijk. Ook moet in een structuurvisie uitgestippeld worden hoe de plannen verwezenlijkt worden. Op gemeentelijk niveau moet de gemeenteraad (eventueel in samenwerking met aangrenzende gemeenten) de gemeentelijke structuurvisie vast stellen. Op provincie niveau wordt de structuurvisie door de Provinciale Staten vastgesteld en op landelijk niveau door de aangaande Minister in beraadslaging met de Tweede Kamer der Staten Generaal.

Inhoudelijk hoeft de structuurvisie zich niet alleen te richten op ruimtelijke ordening maar is volledig te bepalen door de betreffende bestuursorgaan en kan dus ook bijvoorbeeld uitspraken doen op het gebied van economie, milieu en leefbaarheid. De structuurvisie is juridisch uitsluitend bindend voor het bestuursorgaan zelf, de structuurvisie is dus van juridisch bindende plannen afhankelijk om doelen te behalen en de doorwerking van plannen tot werkelijkheid te bewerkstelligen.

Voor de gemeente Rotterdam begint Wethouder Karakus van Wonen en Ruimtelijke Ordening de discussie over hoe Rotterdam kan omgaan met deze nieuwe wet en over de genomen besluiten omtrent de structuurvisie. Hij vermeld argumenten waarom er niet is gekozen voor één geldende structuurvisie voor de hele gemeente Rotterdam. Omdat sinds de invoering van de nieuwe Wro iedere gemeente verplicht is om een structuurvisie op te stellen

Het instrument structuurvisie is de vervanger van de voorgaande planologische kernbeslissingen (op Rijksniveau), streekplannen (op provinciaal niveau) en structuurplannen (op regionaal en gemeentelijk niveau). De structuurvisie werkt (net als het oude structuurplan) juridisch gezien niet door richting andere overheden.

De structuurvisie bindt echter wel het vaststellende overheidsorgaan zelf, in politiek-bestuurlijke zin. Afwijken van omschreven doelstellingen is mogelijk, maar dit moet wel voldoende gemotiveerd zijn. Het niet naleven van de verplichting tot het opstellen van een structuurvisie is niet gesanctioneerd, zoals bij een bestemmingsplan. Hieronder volgt een uitleg van de structuurvisie (bron: Karakus, 2008, beleidsdocument). Een structuurvisie:

- is een agendazettend strategisch beleidsdocument (geen “blauwdruk”); En bevat de hoofdelijke uitgangspunten van het ruimtelijk beleid;
- geeft aan, hoe het bestuur verwacht dat beleid uit te gaan voeren; dat staat in een uitvoeringsprogramma: dat moet bestaan uit een samenhangend pakket van bestuurlijke, juridische, financiële en technische maatregelen om het geschetste ruimtelijk beleid ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren;
- bevat tevens een milieuonderzoek dat qua detailniveau past bij de ruimtelijke onderbouwing; Normaal gesproken in de vorm van een planMER;

Samenhang met andere beleidsdocumenten:

- is een kaderstellend en richtinggevend document voor verdere gemeentelijke planvorming en heeft een coördinerend karakter. Geeft de samenhang aan met andere, aanverwante beleidssectoren;
- wordt vertaald naar (juridisch bindende) bestemmingsplannen of beheersverordeningen, draagt bij aan de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten en ontheffingen, geeft handvatten voor gemeentelijke reacties op verzoeken tot projectbesluiten of tot het aanpassen van bestemmingsplannen;
- is een communicatief instrument en komt tot stand met behulp van participatie en kan de argumentatie van ruimtelijke besluiten versterken en vergemakkelijken;
- kan gemaakt worden voor een bepaald gebied of voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid;

Zoals gezegd dient de structuurvisie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied en de hoofdlijnen van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid bevatten. Ook moet de

gemeente toelichten op welke wijze de voorgenomen ontwikkelingen te bewerkstelligen.

Procedureel moet een structuurvisie vastgesteld worden door de gemeenteraad en daarbij is een meldingsplicht van kracht. Daarnaast moet aangegeven worden hoe de gemeente burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij de totstandkoming van de structuurvisie worden betrokken. Ook zal noodzakelijk overleg moeten worden gepleegd met andere bestuursniveaus.

7.3.2 PlanMER

Zoals gezegd moet een Milieutechnische toets deel uit maken van de structuurvisie. Dat kan de bestaande PlanMer toets zijn.

De PlanMER procedure is in werking gesteld op 11 11 2009. Een PlanMER maakt deel uit van de structuurvisie. Er is een zienswijzerapportage opgesteld om verdere voortgang van de gebiedsontwikkeling RCD te kunnen beoordelen met betrekking tot de structuurvisie. Tevens is er een hoorzitting en worden vragen met betrekking tot de structuurvisie stationsgebied gesteld. Deze leiden uiteindelijk tot de vaststelling van de structuurvisie. De structuurvisie is pas op 17 02 2011 vastgesteld terwijl een groot gedeelte van het gebied al concreet is uitgewerkt in het Stedenbouwkundig plan. De functie van de structuurvisie omschreven door de raad van VROM als kaderstellend is dus twijfelachtig aangezien concrete plannen al zijn vastgesteld zoals het Stedenbouwkundig plan.

7.3.3 Politieke besluitvorming structuurvisie

De besluitvorming in de gemeenteraad komt hier ter sprake. De structuurvisie wordt laat in het proces inhoudelijk besproken op politiek niveau. Gedurende deze procedures om de structuurvisie vast te stellen zijn verschillende zienswijzerapportages ingediend. Als reactie hierop worden door de gemeente vragen met betrekking tot de structuurvisie beantwoord op ecologische en financiële aspecten. Veel vragen gaan over klachten die gepaard gaan met de voorgenomen hoogbouw vooral vanuit de provenierswijk. De klachten gaan over aspecten zoals zon, schaduw, zicht, geluid en lucht. Ook wordt een risico-analyse gepresenteerd met betrekking tot de haalbaarheid van het projectgebied. Over de parkeergarage wordt niets besproken.

7.3.4 Structuurvisie Rotterdam Central District

Voor de stad Rotterdam zou één structuurvisie voldoende zijn. November 2009 is de Stadsvisie 2030 opgesteld tijdens de oude WRO. Kort daarna was de nieuwe Wro van kracht die de structuurvisie als zodanig heeft geïntroduceerd. De Stadsvisie kan door de gemeente niet worden gezien als de geldende structuurvisie voor de gemeente Rotterdam. De wethouder legt uit: “De Stadsvisie is echter de jure (formeel) geen structuurvisie in termen van de Wro, onder meer omdat de Stadsvisie niet voldoet aan een aantal van de wettelijke eisen die de oude WRO stelde aan een structuurplan; waardoor in dit geval het overgangsrecht niet van toepassing is.” Om het overgangsrecht toch toe te passen op de Stadsvisie zou onder meer een PlanMER moeten worden gemaakt, een zienswijzenprocedure moeten worden doorlopen en het plan zou opnieuw vastgesteld moeten worden door de gemeenteraad. Een dergelijke beleidsneutrale vertaling acht de wethouder ‘echter op korte termijn niet zinvol’. Om toch gebruik te kunnen maken van de structuurvisie als beleidsinstrument is ervoor gekozen om vier grote gebiedsontwikkelingen in Rotterdam aan te stippen die in aanmerking komen voor een aparte structuurvisie. Het gaat hier om het Centraal District Rotterdam, Stadionpark, Hart van Zuid en de Stadshavens. Hierdoor kan de structuurvisie voor deze ontwikkelingen de nodige juridische handvatten bieden voor verdere voortgang van het gebiedsontwikkelingsproces. Na een aantal jaren kan worden gekeken of de Stadsvisie kan worden herzien in de vorm van een structuurvisie voor de gemeente of de stad Rotterdam.

7.4 DISCOURS 2007 - 2011: STORY-LINES 6, 7 EN 8.

In deze discours vallen drie zogenaamde story-lines op tussen verschillende gebeurtenissen in de discours tussen 2007 en 2011. De zesde story-line gaat over de Kruispleingarage die gedurende het proces als must-have wordt gezien en op allerlei manieren wordt beargumenteerd door gemeentelijke instellingen. De zevende story-line gaat in op de rol van de structuurvisie in dit proces. De achtste story-line gaat in op de invloed van de ontwikkelingen in het stationsgebied op omliggende gebieden.

7.4.1 Story-line 6: Het gebruik van beleid als argumentatie

Uit de documentenanalyse wordt duidelijk dat de gedurende het proces de Kruispleingarage in verschillende beleidsdocumenten werd beargumenteerd. In 1997 werd de Kruispleingarage als een uitgangspunt voor het Stationsgebied geformuleerd. In verschillende plannen die volgden na 1997 werd de keuze voor een garage onder het Kruisplein beargumenteerd.

7. Bent u van mening dat de Kruispleingarage en de verbindingen tussen het Kruisplein, Stationsplein en de Culturele As door de gemeente Rotterdam als ‘must-have’ werd gezien? Zoja, waarom? En hoe heeft de gemeente dit kenbaar gemaakt?

John Westrik: Ja. Vooral door de OBR (ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) en wij als stedenbouw zijn daar min of meer mee akkoord gegaan. [...] maar technische aspecten hadden weer effect op de kosten. En dat leverde veel interne discussies op.

Volgens John Westrik heeft de keuze voor de Kruispleingarage heeft voor de gemeente Rotterdam an sich niet voor discussie gezorgd. Eventuele discussies over de garage gingen vaak over technische aspecten met negatieve effecten op de bouwkosten van de garage.

Fons Meijer: [...] de afweging is er wel geweest. Kunnen we het niet door private partijen laten ontwikkelen. Dan waren we heel erg afhankelijk geworden [...] Of dat nog past in de Park + Walk strategie. [...] Als gemeente hadden we het idee dat de garage past in de gemeentelijke strategie. Dan willen we niet afhankelijk zijn. [...] De Weenatunnel is [...] werkt als een soort voortrekker. [...] de gemeente moet veel infrastructuur aanleggen. Daarmee een soort van investeringsklimaat creëren wat bedrijven aantrekt.

Ook Fons Meijer is van mening dat de Kruispleingarage geen punt van discussie was, het paste eenmaal in het beleid (Park+Walk-strategie) dat werd voorgestaan door de gemeente. Discussie over de parkeergarage ging over of de gemeente het zelf moest ontwikkelen of dit moest uitbesteden. De realisatie van de Weenatunnel met een ondergrondse afslag naar het Kruisplein in een vroege fase duidt ook op het feit dat de gemeente Rotterdam de Kruispleingarage gedurende het hele proces als ‘must-have’ zag.

Martin Guit: Over de Kruispleingarage was eigenlijk geen discussie. [...] de kracht van deze garage is dat het verbonden wordt met de Schouwburgpleingarage en verbonden met de ondergronds Weenatunnel. [...] De gemeente heeft dus niet echt veel moeite gedaan om draagvlak te creëren in de maatschappij.

Martin Guit is ook van mening dat de Kruispleingarage geen punt van discussie was. Ook de ondergrondse verbindingen met de Weenatunnel en de Schouwburgpleingarage duiden hierop.

Ria Aarnink: De Kruispleingarage werd wel gezien als must-have. Maar er was ook veel discussie over. [...] Extra capaciteit was in dit gebied gewoon nodig.

Ria Aarnink is ook van mening dat de gemeente Rotterdam de Kruispleingarage zag als must-have maar dat hier wel veel over gediscussieerd werd. Maar het wordt voor betrokkenen duidelijk dat een ondergrondse parkeergarage in dit gebied van grote noodzaak was.

	Kruispleingarage
J. Westrik , expert stedenbouwer	Werd gezien als must-have
F. Meijer , programmanager	Geen punt van discussie
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Geen discussie over de garage
Ria Aarnink , afd. stedenbouw	Werd gezien als must-have

Op basis van documentenanalyse van verschillende plan- en beleidsdocumenten kwam naar voren dat de Kruispleingarage werd gezien als must-have. Ook de geïnterviewde personen zijn hier eensgezind over; over de keuze voor een garage onder het Kruisplein bestond intern en extern weinig discussie.

8. Denkt u dan ook dat deze ‘must-have’ Kruispleingarage gerealiseerd is omdat de gemeente dit stevast heeft geïmplementeerd in verschillende plannen, zoals de Stadsvisie (2007), het Stedenbouwkundig Plan (2005/2007), het Binnenstadsplan (2008), het Verkeersplan Binnenstad (2009) enzovoorts?

John Westrik: Een deel van de aanlegkosten van het Stationsterminal is Rijksgeld. Dus toen dat ging spelen, heeft men geprobeerd de Kruispleingarage aan de orde te stellen. Vervolgens is er de algemene tactiek of strategie van de Stedelijke diensten om de tekeningen te maken en te bespreken met de wethouder en hier draagvlak voor bouwen. De Kruispleingarage stond al papier voordat bepaalde plannen werden opgesteld. Het kwam ons goed uit in de Stadsvisie om grote parkeergarages rond de binnenstad te hebben, de zogenaamde Park + Walk principe. En Park + Ride langs de snelweg Rotterdam was een autostad en er was te weinig wonen in de binnenstad en te veel kantoren en 's avonds gebeurde er niets. We wilden een meer multifunctioneel centrum hebben en daardoor zou een parkeergarage in de binnenstad nodig zijn voor eventuele nieuwe bewoners. En we wilden dat er meer bezoekers naar de binnenstad kwamen en dat de autostad vervangen werd door de voetgangersstad. En daar hebben we zwaar op ingezet. En deze ambitie is omschreven in de Stadsvisie en daarna in het Binnenstadsplan. In die plannen kwam die Kruispleingarage zeer goed uit. Maar die garage was er al en omdat die garage in het beleid paste werd de redenen daarvoor steeds sterker en kon men de garage niet makkelijk meer uitstufferen. Dat kan gezien worden als argumentatie. Dat is een manier iets wat je hebt op plannen niveau en dat verwerken in hogere nota's. Dan creëer je een soort ondoordringbare verdedigingslinie, dat je zo'n garage er niet zo makkelijk uit krijgt. Het is een manier van werken om zo een aantal dingen op lange termijn overeind te houden.

John Westrik schetst een proces waarbij, lang voordat beleid werd omschreven over dit onderwerp, er een ambitie bestond om een ondergrondse garage te ontwikkelen onder het Kruisplein. Toen het Rijk ontwikkelingen met betrekking tot Rotterdam Centraal in het leven riep, zag de gemeente Rotterdam hier aanleiding in om de garage te ontwikkelen. Vervolgens is de Kruispleingarage onderdeel gaan uitmaken van een strategie op stadsniveau; beleid werd opgesteld waarbij de P+R strategie steeds meer werd ingeruild voor het P+W concept. Daarna is, volgens John Westrik, een zogenaamde verdedigingslinie gevormd, door argumenten te formuleren in beleidsplannen die in het proces

voorkwamen, om de Kruispleingarage zoveel mogelijk te kunnen verzekeren.

Fons Meijer: Ja, dat denk ik wel. Er heeft altijd een noodzaak gespeeld om parkeervoorzieningen te maken op die plek. Dat is nog eens versterkt door de Park + Walk strategie. Dat wil zeggen, dat je niet meer in het hartje centrum parkeert, maar dat je parkeert aan de rand van het centrum en dan de binnenstad in loopt. Daar hadden we de Kruispleingarage voor nodig. Daar maakte het onderdeel van uit. En dat werd versterkt doordat parkeerplaatsen op maaiveld gingen vervallen door de nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast zorgt de HSL ook voor meer parkeerbehoefte. Die drie factoren maakten dat een garage op die plek in de stad nodig was. Het Kruisplein leek daar het meest geschikt voor. Dat is de achtergrond. En die argumentatie heeft wel steeds meegespeeld in verschillende plannen.

Ook Fons Meijer ziet dat de Kruispleingarage als onderdeel van de P+W strategie mede is gerealiseerd doordat dit stevast in verschillende beleidsplannen is beargumenteerd. Dit wordt versterkt vanwege het feit dat extra parkeerbehoefte benodigd is als gevolg van de realisatie van het nieuwe HSL-stationsgebouw.

Ria Aarnink: We moesten wel bewijslast leveren om aan te tonen dat die parkeergarage echt nodig was. Er is een parkeervraag voor het Stationsgebied en de binnenstad. En dat moest gewoon opgelost worden. Er is veel voorstudie gedaan naar parkeergarages in andere gebieden van de binnenstad of het Stationsgebied. En daar kwam uit dat het Kruisplein een grote kans bood om dit integraal in het gebied te kunnen oplossen. Vanuit de stad gezien was dit de enige mogelijkheid en dat wordt door middel van deze plannen gedaan.

Ria Aarnink geeft aan dat de gemeente doelstellingen met betrekking tot de Kruispleingarage door middel van plannen kan beargumenteren en kan dienen als bewijslast hiervoor. En stipt tevens aan dat de realisatie van een parkeergarage op deze locatie voor de binnenstad en het nieuwe stationsgebouw onvermijdelijk is.

J. Westrik, expert
stedenbouwer

F. Meijer,
programmanager

Ria Aarnink, afd.
stedenbouw

Kruispleingarage	
	Argumentatie in plannen
	Argumentatie in plannen
	Argumentatie in plannen

Over de vraag of de Kruispleingarage mede door ruimtelijke plannen mogelijk is gemaakt zijn de geïnterviewde personen het over eens. Argumentatie in plannen heeft als bewijslast gediend om belanghebbende stakeholders, hetzij in de gemeenteraad of bij de gemeente intern, te overtuigen van een garage op deze locatie. Toch kan men hier een kip-ei discussie voeren. Werden ruimtelijke beleidsplannen opgesteld met een visionair karakter voor een gebied groter dan de stationslocatie die uitwezen dat een garage op deze locatie van belang zou zijn? Of bestond de Kruispleingarage als ambitie er al en is hier later beleid omheen gebouwd?

Op basis van de documentenanalyse, en bevestigd door de bovenstaande personen, kan gesteld worden dat de Kruispleingarage in 1997 is ontstaan uit een ambitie voor ontwikkelingen op deze locatie. Later is in de Stadsvisie 2030 in 2007 de P+W strategie, waar de Kruispleingarage onderdeel van uitmaakt, aan bod gekomen en is deze strategie in het Verkeersplan 2009 definitief gepresenteerd

en vastgesteld.

7.4.2 Story-line 7: De rol van de structuurvisie achteraf

De structuurvisie heeft in dit proces een opvallende rol gezien het late stadium waarin het plan wordt vastgesteld. In deze story-line staat de rol van de structuurvisie in het gebiedsontwikkelingsproces centraal. De structuurvisie voor het stationsgebied van Rotterdam Centraal is in 2011 vastgesteld, terwijl het geldende Stedenbouwkundig plan stamt uit 2007. Wat is de rol en functie van de structuurvisie in het gebiedsontwikkelingsproces van Rotterdam Central District?

11. De Structuurvisie uit maart 2011 werd opgesteld en vastgesteld nadat het Stedenbouwkundig Plan sinds 2007 al in werking is gesteld. Bent u van mening dat de structuurvisie te laat wordt opgesteld en vastgesteld?

John Westrik: De structuurvisie was eigenlijk een voorloper van het nieuwe bestemmingsplan. Het had alleen een juridische functie. Het heeft inhoudelijk niet veel invloed. De structuurvisie kon een rol spelen in de juridische procedures die moesten komen. Natuurlijk moet je wel de ingang van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening in acht nemen, waarbij het nieuwe begrip structuurvisie wordt geïntroduceerd. De juristen van de gemeente hebben het begrip structuurvisie anders geïnterpreteerd dan de inhoudelijke mensen dat zouden willen. Veel gemeenten in Nederland maken een structuurvisie voor het hele grondgebied. Hier is het document structuurvisie alleen gebruikt voor het Stationsgebied. In onze ogen moet de stadsvisie omgezet worden in een structuurvisie. Ik heb nooit echt begrepen waarom de structuurvisie nodig was voor het Stationsgebied.

De complexiteit komt voort uit het feit dat doelstellingen uit de structuurvisie daadwerkelijk uitgevoerd moeten worden en dat er dus ook budget, publiek of privaat, voor gereserveerd moet worden. Waarmee de ontwikkeling moet worden gedaan. Een structuurvisie is dus eigenlijk de Stadsvisie 2030 waaraan ook een investeringsplan was gekoppeld. Wat Het Rijk dus formeel verlangt van de structuurvisie is een ontwikkelingsplan met een investeringsvisie en daardoor kun je geen vrije ambities meer uitspreken. Dat is de intentie van de structuurvisie zoals het Rijk het geïntendeerd heeft. En in het Stationsgebied heeft men de structuurvisie anders geïnterpreteerd. Een structuurvisie moet ook gedragen worden door maatschappelijke partijen, er zijn inspraakmogelijkheden en moet ook vastgesteld worden door de politiek. En daarnaast zijn er andere particuliere initiatieven tussen publieke en private partijen die daar los van staan. In wezen, wat wij nu de Stadsvisie noemen zou eigenlijk de structuurvisie moeten zijn. Op basis waarvan andere plannen worden opgesteld, in plaats van andersom.

John Westrik geeft een tweeledig antwoord met betrekking tot de rol van de structuurvisie in dit plan. In 2008 is de nieuwe Wro ingegaan waarvoor het eerst de structuurvisie verplicht werd gesteld voor gemeenten en andere overheden in Nederland. Vanwege het feit dat deze wet midden in het ontwikkelingsproces van het stationsgebied in werking werd gesteld is dit plan relatief laat in het proces tot stand gekomen. Daarnaast wordt de inhoudelijke rol van de structuurvisie voor dit proces door John Westrik in twijfel getrokken. Vooral de juridische rol van de structuurvisie is voor de gemeente een aanleiding geweest om de structuurvisie te introduceren in dit project. De structuurvisie is voor het stationsgebied een plan waarbij een juridisch kader wordt gesteld voor bepaalde ontwikkelingen in het gebied. Doelstellingen voor het gebied omschreven in dit plan zijn voor het overheidsorgaan met de verantwoordelijkheid bindend, waardoor het formuleren van doelstellingen in de structuurvisie bemoeilijkt wordt. Afgezien daarvan zou de huidige Stadsvisie, volgens John Westrik, een geschiktere structuurvisie voor Rotterdam kunnen zijn. Wel zou dan een planMER en een financieel kader bijgevoegd moeten worden.

Fons Meijer: Je hebt het plan juridisch planologisch nodig. En het geeft een rechtszekerheid aan iedereen die belangen heeft in dit gebied. Dat komt omdat het aangeeft wat er mogelijk is en wat er niet mogelijk is. En we gaan het nu verder vastleggen door middel van bestemmingsplannen. [...] We hebben een structuurvisie, daar blijkt in te passen wat we daarin

wilden realiseren. Dat hebben we aangetoond met die visie en dat kunnen we opknippen in drie bestemmingsplannen. Waarvan we dus op voorhand weten, door de structuurvisie, dat die plannen passen in het totaal.

Stedenbouwkundig gezien staat er niks nieuws in deze structuurvisie. Het klopt als je zegt dat dit plan een soort vaststelling is vanuit juridisch oogpunt. Maar het is naar mijn optiek niet te laat vastgesteld. De structuurvisie is het vastleggen van wat je in een stedenbouwkundig plan al aankondigt dat je gaat doen. En dat heb je weer nodig om een bestemmingsplan te maken. Maar wat belangrijker is de planMER die bij een structuurvisie hoort, wat niet in een bestemmingsplan zit. De milieutechnische toets zit wel bij een structuurvisie en niet bij een stedenbouwkundig plan. Maar de structuurvisie vertelt je niet veel nieuws als je het stedenbouwkundig plan gelezen hebt. Deze plannen hebben een andere juridisch-planologische betekenis.

Inhoudelijk heeft de structuurvisie volgens Fons Meijer geen rol van betekenis voor het proces. Desondanks onderschrijft Fons Meijer de juridische functie van de structuurvisie, waardoor rechtszekerheid wordt geboden aan betrokkenen met belangen. Ook dient de structuurvisie om de overgang naar bestemmingsplannen te verbeteren.

Martin Guit: Er is wel een inhoudelijke component, maar die is vrij minimaal heb ik begrepen. Je had verwacht dat je verder was en dat je dingen afsprekt met elkaar in dat document, maar dat blijkt niet zo ver te zijn. Er zijn minimale afwijkingen ten op zichte van het stedenbouwkundig plan van 2007. Eigenlijk zit er niets nieuws in. Dit is een omgekeerde weg. De Structuurvisie had kaders moeten omschrijven voor andere plannen.

Ook Martin Guit zet vraagtekens bij de inhoudelijke rol van de Structuurvisie in dit proces. De Structuurvisie had kaders moeten omschrijven voor andere plannen zoals het Stedenbouwkundig plan.

Functie en rol van structuurvisie	
J. Westrik , expert stedenbouwer	Geen inhoudelijke rol Wel juridische functie
F. Meijer , programmanager	Geen inhoudelijke rol Wel juridische functie
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Geen inhoudelijke rol

De structuurvisie is door het Rijk in het leven geroepen om onder andere de juridische samenhang tussen het bestemmingsplan en andere plannen in het ruimtelijk ontwikkelingsproces te verbeteren. De structuurvisie biedt ruimtelijke kaders waarbinnen bestemmingsplannen moeten worden vastgesteld. Vanwege het feit dat de nieuwe Wro, waarin de structuurvisie verplicht werd gesteld voor gemeenten en andere overheden in Nederland, in 2008 is de Structuurvisie in dit proces relatief laat aan bod gekomen.

Uit de documentenanalyse blijkt dat de Structuurvisie Stationskwartier in 2011 is vastgesteld nadat onder andere het Stedenbouwkundig plan in 2007 en één van de bestemmingsplannen (locatie Kruisplein) in 2008 reeds is vastgesteld. Inhoudelijk verschilt de Structuurvisie Stationskwartier niet veel ten op zichte van bijvoorbeeld het eerder opgestelde Stedenbouwkundig plan van 2007, zodoende heeft het plan weinig invloed kunnen uitoefenen op het proces. Deze inhoudelijk minimale rol wordt tevens door de geïnterviewde personen onderschreven. Om de structuurvisie een grotere inhoudelijkere rol te kunnen verschaffen zou dit plan beter in een eerder stadium opgesteld moeten

worden. Wel wordt de juridische functie van de Structuurvisie in dit project door John Westrik en Fons Meijer onderschreven.

7.4.3 Story-line 8: Het stationsgebied als katalysator

Uit de documentenanalyse blijkt dat omliggende wijken rondom het stationsgebied kort na de ontwikkelingen in het stationsgebied staan gepland. Visies voor het Lijnbaankwartier, Oude Westen, Laurenskwartier, Proveniersplein en de Coolsingel worden door gemeente Rotterdam uitgewerkt.

14. Bent u van mening dat de ontwikkelingen van het Stationsgebied een katalyserend effect hebben op eventuele toekomstige ontwikkelingen van omliggende gebieden (Lijnbaankwartier, Oude Westen, Laurenskwartier)? Zo ja, is deze volgorde bewust ingezet? Hoe is dit effect zichtbaar gebleken?

John Westrik: Op korte termijn nog niet. En op langere termijn heeft het zeker invloed op de omliggende gebieden. Het was ook bewust beleid om het Stationsgebied goed te laten aansluiten op de omliggende gebieden aan de zuid, oost en west kant van het gebied. [...]

John Westrik is van mening dat het bewust beleid is geweest om ontwikkelingen in het Stationskwartier als voorloper te laten dienen voor omliggende gebieden.

Concire: Ja, zeker. Met de komst van het HSL kan het gebied een enorme sprong vooruit maken. Er wordt een goed vestigingsmilieu gecreëerd. Die zijn mede gebaseerd op wat er al staat.

Carol Hol is ook van mening dat het Stationsgebied een goed vestigingsmilieu heeft gecreëerd waar omliggende gebieden van kunnen profiteren.

Martin Guit: Ja, dat klopt. Alles eromheen is nu ook al in ontwikkeling. Dus het werkt zeker als aanjager. En dit moet de katalysator voor de binnenstad. Over een aantal jaren wanneer de gebiedsontwikkeling gerealiseerd wordt, dan gaat het op gang komen.

Ook Martin Guit is van mening dat het bewust beleid is geweest om ontwikkelingen in het Stationskwartier als voorloper te laten dienen voor omliggende gebieden.

J. Westrik, expert
stedenbouwer
F. Meijer,
programmanager
Martin Guit, afd.
verkeer en vervoer

Stationskwartier als katalysator	
	Dient bewust als voorloper
	Een goede vestigingsmilieu is gecreëerd
	Dient bewust als aanjager, katalysator

De geïnterviewde personen bevestigen de opvallende verbanden uit de documentenanalyse tussen het stationsgebied en omliggende wijken. Ontwikkelingen in het stationsgebied werken als katalysator voor de omliggende gebieden en deze strategie is bewust door de gemeente Rotterdam ingezet.



8. OVERALL STORY-LINES

In dit empirisch deel IV van het rapport zijn we tot nu toe ingegaan op opvallende story-lines die bepaalde directe verbanden uitlichten tussen verschillende gebeurtenissen en plannen. In het laatste hoofdstuk van dit deel worden de laatste story-lines toegelicht en wordt het proces inzichtelijk gemaakt op basis van citaten. In paragraaf 8.1 worden drie story-lines (9, 10 en 11) toegelicht die ingaan op het proces als geheel en geen direct verband hebben met bepaalde gebeurtenissen of plannen. Ten eerste wordt de kwaliteit van plannen in dit proces en in het algemeen besproken. Ten tweede gaan we in op de rol van het Rijk bij lokale gebiedsontwikkelingen. Ten derde gaan we in op de interne krachtsverhoudingen tussen verschillende gemeentelijke diensten. In paragraaf 8.2 wordt het planvormingsproces en besluitvormingsproces op basis van empirisch onderzoek inzichtelijk gemaakt. Dit wordt gedaan door citaten met betrekking tot de Kruispleingarage te analyseren in beleids- en plandocumenten. Op basis van deze analyse kan het proces begrijpelijk worden gemaakt.

8.1 PLANNEN, ACTOREN EN INTERNE VERHOUDINGEN

Voordat we overgaan naar de belangrijkste conclusies is het van belang om drie aspecten van het proces behandelen. Namelijk de functie van plannen bij gebiedsontwikkeling en de rol van het Rijk bij gebiedsontwikkeling. Ook de interne verhoudingen tussen gemeentelijke instellingen worden besproken. Deze drie aspecten vormen story-lines in het onderzoek.

8.1.1 Story-line 9: De kwaliteit van ruimtelijke plannen

De gemeente Rotterdam heeft veel ruimtelijke beleidsplannen samengesteld. Eerder is gebleken dat dit beleid onder andere heeft gediend om mogelijkheden te bieden om de keuze voor de realisatie van een parkeergarage onder het Kruisplein te beargumenteren. Hoe verhoudt de kwaliteit van plannen zich dan tot de effectiviteit van plannen?

9. Wat vindt u van de kwaliteit van de genoemde plannen met betrekking tot het Stationskwartier die door de gemeente Rotterdam zijn opgesteld in vergelijking met andere gemeenten of andere projectgebieden?

John Westrik: Ja. In het algemeen, denk ik, dat goeie plannen helpen bij een goed proces. Maar het is niet alleen het kwaliteitsproduct, maar ook kwaliteitsbegeleiding. Je moet een team hebben die in dat proces het kwaliteit bewaakt, stimuleert, inspireert etc. vanuit de plannen. Als je plannen maakt en de kwaliteit wordt niet 'bewaakt', heb je kans dat de ambities via de bouwopgave alsnog verloren gaan.

John Westrik is van mening dat plannen met een hoge kwaliteit beter bijdragen aan het realiseren van doelstellingen in werkelijkheid. Maar daarbij is ook procesbegeleiding van groot belang om de kwaliteit te kunnen bewaken.

Carol Hol en David Tuinzing: Het plan Glocal is een duurzaam plan, omdat het vanuit de bestaande kwaliteiten van de stad komt. Het is een plan wat niet star is en moet eigenlijk over 25 jaar nog steeds overeind staan. Terwijl ruimtelijke plannen de neiging hebben om, om de tien jaar weer herziend te worden. Dat is ook prima, daarom spreken wij ook over concepten of strategieën dan ruimtelijke uitdrukkingen.

Carol Hol is van mening dat de overheid doelstellingen beter zou kunnen formuleren in een zogenaamd strategie of concept voor een gebied in tegenstelling tot plannen met ruimtelijke uitdrukkingen.

Ria Aarnink: De kwaliteit van plannen heeft zeker invloed op de werkelijke ontwikkelingen. En dat wordt goed gedaan in Rotterdam. Als je laat zien dat je investeert in de openbare ruimte dan gaat de maatschappij daar ook zuiniger mee om.

Dan komen mensen daar graag en dat heeft effect op hoe mensen zich gedragen. Dus hoe hoger de kwaliteit van plannen, hoe hoger de kwaliteit in werkelijkheid. [...]

Ook Ria Aarnink ziet een direct verband tussen de kwaliteit van plannen en de totstandbrenging van doelstellingen in werkelijkheid. Hoe hoger de kwaliteit van plannen, hoe hoger de kwaliteit in werkelijkheid volgens Aarnink.

Kwaliteit van plannen	
J. Westrik , expert stedenbouwer	Hoge kwaliteit van plannen draagt bij realisatie Goede procesbegeleiding is noodzakelijk
Carol Hol en David Tuinzing , bureau Concire	Strategieën en concepten in plaats van ruimtelijke beleidsplannen
Ria Aarnink , afd. stedenbouw	Plan met hoge kwaliteit zorgt voor hoge kwaliteit in werkelijkheid.

De geïnterviewde personen zijn het erover eens dat de kwaliteit van plannen van invloed is op werkelijke ontwikkelingen. Hoge kwaliteit van plannen kan bijdragen aan de totstandbrenging van doelstellingen in realiteit. John Westrik stipt naast de kwaliteit van plannen ook de begeleiding van de doelstellingen uit plannen aan. Zonder een goede begeleiding van doelstellingen in plannen met een hoge kwaliteit kan de effectiviteit van plan nog in het geding komen. Carol Hol brengt ook de flexibiliteit van plannen ter discussie en ziet traditionele plannen als star, terwijl strategieën en concepten een langere levensduur hebben.

8.1.2 Story-line 10: De rol van het Rijk bij lokale ontwikkelingen

Niet alleen de rol van de gemeente is de laatste jaren veranderd, ook de rol van het Rijk is veranderd. Het Rijk heeft in het ontwikkelingsproces van Rotterdam Centraal een grote rol gehad. Het Rijk heeft zich uitgenodigd om zich te mengen in lokale projecten door deze de stempel sleutelproject te geven. Hierdoor beperkt het Rijk zich niet meer tot het delen in financieringsverplichtingen maar wordt het Rijk ook inhoudelijk betrokken bij lokale ontwikkelingen. Wat betekent deze rol van het Rijk bij lokale ontwikkelingen in de praktijk van de ontwikkelingen in het stationsgebied?

12. Wat vindt u van de rol van het Rijk bij lokale projecten door dit gebied een sleutelproject status te geven en direct betrokken te zijn bij ontwikkelingen? Vindt u dat bij dergelijke projecten binnen de gemeentegrenzen de gemeente planinhoudelijk meer het alleenrecht zou moeten krijgen?

John Westrik: Bemoeienis van het Rijk was alleen het geval bij het Stationsgebouw. De rest van het gebied is gewoon een gemeentelijke ontwikkeling waar het Rijk heel weinig invloed op heeft uitgeoefend. [...] het Rijk moet wel invloed hebben op een dergelijk sleutelproject. Maar wij vinden wel dat het Rijk te krenterig is geweest in het proces. Dat heeft ook tot grote discussie geleid in het proces. Het budget was te laag en dat heeft invloed gehad op de planvorming, het heeft ongeveer anderhalf jaar vertraging opgeleverd.

John Westrik geeft aan dat de bemoeienis van het Rijk in dit project heeft geleid tot extra complexiteit. Discussies tussen het Rijk en gemeentelijke instellingen hebben zelfs tot vertragingen geleid.

Martin Guit: Poeh. Het Rijk werd in dit project geleid door mensen met gespleten tongen. Want de één zegt dat het een goede gebiedsontwikkeling moet worden en dat we daar geld voor beschikbaar stellen. En aan de andere kant worden er allerlei grenzen gesteld bij de planvorming. [...] Je merkt dat het Rijk altijd voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten. Als zij zeggen dat dit een basisstation is en dit is het budget wat wij ter beschikking stellen. [...] Iedere planfase is er een spel tussen deze actoren over financiering en over de planvorming. En dat is zeer ingewikkeld. Men heeft in dit proces eerst telkens plannen gepresenteerd en toen zeiden stakeholders. Ok, voor zoveel geld staan wij erin. Het zou beter zijn om eerst een budget te vormen en daarna planvorming te doen. Het Rijk moet flexibel zijn door een marge op te stellen aan budget waarbinnen de planvormers kunnen opereren. En ondertussen vertraagt dat besluit omdat er geen overeenstemming bereikt worden. [...]

Ook Martin Guit heeft ervaren dat de samenwerking van gemeentelijke instellingen en het Rijk ingewikkeld is gebleken. Omdat er op bepaalde momenten geen overeenstemming kon worden bereikt is het proces zelfs vertraagd.

Ria Aarnink: [...] Het Rijk bemoeit zich met het proces op juridisch bestemmingsplanniveau, dat is niet meer dan logisch. [...]

Ria Aarnink concludeert door te stellen dat de rol van het Rijk bij lokale ontwikkelingen niet meer dan logisch is.

	Rol van het Rijk
J. Westrik , expert stedenbouwer	Bemoeienis van het Rijk is complex Heeft tot vertraging geleid van het proces
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Bemoeienis van het Rijk is ingewikkeld Heeft tot vertraging geleid van het proces
Ria Aarnink , afd. stedenbouw	Rol van het Rijk is logisch

John Westrik en Martin Guit zijn het erover eens dat de rol van het Rijk bij plan- en budgetvorming bij lokale ontwikkelingen het proces extra heeft bemoeilijkt. Dit heeft volgens de geïnterviewde personen zelfs geleid tot vertraging van het proces. Ria Aarnink concludeert door te stellen dat de rol van het Rijk bij lokale ontwikkelingen niet meer dan logisch is.

8.1.3 Story-line 11: Interne krachtsverhoudingen bij de gemeente

Gemeentelijke diensten die zich bezig houden met stadsontwikkeling zouden onderverdeeld kunnen worden in ontwikkelende en planvormende diensten. Ontwikkelende diensten kijken meer naar budgettaire, financiële en economische aspecten van ontwikkelingen. Planvormende diensten kijken meer naar (milieu)technische aspecten van ontwikkelingen en de kwaliteit van de bebouwde en

openbare ruimte.

De gemeente Rotterdam heeft twee belangrijke diensten met een grote rol in stadsontwikkeling: dienst Stedenbouw + Volkshuisvesting en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Gemeentewerken is een derde, meer beheer- en uitvoeringsgerichte dienst van de gemeente. Gemeentewerken wordt vaak later in het proces betrokken bij stadsontwikkeling.

13. Is er in het verloop van het proces een verschil in krachtverhouding tussen een ontwerpende gemeentelijke instelling, zoals de afdeling stedenbouw en een ontwikkelende gemeentelijke instelling zoals het OBR? En hoe blijkt dit uit de praktijk?

John Westrik: Ja, zeker. Je kan vanuit financiële overwegingen de ambities van een plan onderuit halen. Op het moment dat het ten koste gaat van de kwaliteit is er discussie tussen de diensten. Er is dus altijd een soort spanningsveld tussen de diensten. En meestal wordt het, als het echt spannend wordt, aan de tafel van de wethouder uitgesproken. En dan zitten er geen ontwerpers meer aan tafel, maar de directeurs. En die adviseren de wethouder welk koers er gevaren moet worden.

Volgens John Westrik bestaat er zeker een spanningsveld tussen deze diensten. Daarbij bestaat vaak een discussie wanneer kwaliteit in plannen dreigt ten koste te gaan vanwege financiële overwegingen.

Concire: De samenwerking met dienst Stedenbouw was voorbeeldig. Zodra je gaat kijken naar ieders agenda van iedere betrokkene en je gaat dan kijken of je samen kan komen. Dan kom je er niet uit. Maar zodra je gaat werken aan universele waarden van een gebied en hoe die plek bijdragen kan leveren aan ambities van de stad. [...] Dat werkt inspirerend en daardoor worden deskundigen geprikkeld en dan denken zij, daar kan ik wat mee gezien mijn agenda. Het zoeken naar gedeelde waarden waar iedereen een eigen invulling aan kan geven is van belang geweest.

Deze manier van werken is een nieuw gebleken voor deze gemeente. Maar de vergelijking met andere gemeenten is bijna niet mogelijk. Iedere project, proces en context is altijd anders. Deze manier van werken, werkt enthousiasmerend, werkt integraal in plaats van sectoraal. Het is soms echt een openbaring om op een andere manier te kijken. Door te kijken wat is nou de waarde van deze plek. En dat is voor iedereen hetzelfde. [...]

Volgens Carol Hol was de samenwerking tussen deze diensten, ten tijde van het opstellen van de gebiedsvisie Weena: Glocal City District, voorbeeldig te noemen. Omdat het bij deze gesprekken ging over universele waarden die ondanks de verschillende posities aanknopingspunten kan bieden.

Martin Guit: [...] Het OBR (ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) had het financieel moeilijk en de nieuwe directeur moest bezuinigen. Tijdens de planvorming hebben de afdelingen Stedenbouw, verkeer en vervoer en OBR (ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) veel samengewerkt met elkaar om als één naar buiten te treden.

Volgens Martin Guit wordt bij planvorming intern veel overleg gepleegd tussen verschillende gemeentelijke diensten om extern met een stem te spreken.

Ria Aarnink: Er zijn zeker spanningen tussen het OBR en stedenbouw. In iedere project ben je altijd met het budget bezig en er ontstaan ook altijd spanningen. En het is soms ook wel heel pittig geweest. En soms heb je naast OBR ook private ontwikkelaars die betrokken zijn bij de planvorming. En dan zegt de ontwikkelaar tegen OBR: jullie vragen te hoge grondprijzen. Dus daar zit al spanning. Het is gewoon een spel tussen verschillende belangen. Dat het budget niet eindeloos is, is ook logisch. Dus je probeert er slim mee om te gaan. Maar dat Stedenbouw tegengewerkt wordt door OBR is niet zo. En als het ten koste gaat van de kwaliteit. Dan zoek je het hoger op in de organisatie. Dan kun je gewoon hoger in de organisatie gaan vragen of zij hetzelfde beeld hebben als jezelf.

Ook de positie van OBR en Stedenbouw is in de loop der tijd veranderd. Onder andere door de politieke veranderingen, Leefbaar Rotterdam kwam aan de macht in Rotterdam. Daarvoor was afdeling Stedenbouw een belangrijke drijvende kracht in Rotterdam en had een belangrijke positie in de stad. Op een gegeven moment hebben directeurs van Dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting Riek Bakker en Joost Schrijnen, stedenbouwkundigen, plaats gemaakt voor Astrid

Sanson, die meer vanuit de ontwikkelaars komt. De dienst had behoorlijk wat macht. En de politiek vond dat we meer moesten luisteren en meer de markt moesten bedienen. En door de directeuren te veranderen geeft een koersverandering aan. Beleid maken werd door personen zoals Marco Pastors in mijn woorden gezien als een vies woord. Maar beleid maken betekent gewoon: wat wil je de komende tijd doen.

Volgens Ria Aarnink bestaat er zeker een spanningsveld tussen deze diensten. Daarbij bestaat vaak een discussie wanneer kwaliteit in plannen dreigt ten koste te gaan vanwege financiële overwegingen. Ook stipt Ria Aarnink een ontwikkeling aan die gaande is in Rotterdam. De afdeling Stedenbouw had in Rotterdam lange tijd veel aanzien. Deze macht is langzamerhand overgegaan naar het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam in Rotterdam.

Interne krachtsverhouding	
J. Westrik , expert stedenbouwer	Spanningsveld tussen gemeentelijke diensten Discussie tussen plan en budget
Carol Hol en David Tuinzing , bureau Concire	Voorbeeldige samenwerking tussen gemeentelijke diensten Gesprekken over universele waarden
Martin Guit , afd. verkeer en vervoer	Samenwerking tussen gemeentelijke diensten
Ria Aarnink , afd. stedenbouw	Spanningsveld tussen gemeentelijke diensten Discussie tussen plan en budget Machtsverschuiving tussen gemeentelijke diensten

Er bestaat een zeker spanningsveld in de interne verhoudingen tussen de twee genoemde gemeentelijke diensten. De gemeentelijke dienst Stedenbouw die vooral nadenkt over de kwaliteit van ontwikkelingen heeft vaak te maken met het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam dat vooral in het leven is geroepen om de haalbaarheid van ontwikkelingen te waarborgen. Het spanningsveld tussen deze diensten bestaat vooral wanneer planvorming en budgetvorming samenkomen. Volgens de geïnterviewde personen is dit een spel tussen de twee gemeentelijke diensten. Ria Aarnink stipt tevens een interessante ontwikkeling aan, waarbij macht van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam geleidelijk ten koste gaat van de gemeentelijke dienst Stedenbouw + Volkshuisvesting.

[illegible]

123

8.2 CONCLUSIES OP BASIS VAN CITATEN BIJ PLANVORMING

In het empirisch deel zijn conclusies per story-line opgesteld die opvallende resultaten presenteren tussen verschillende feitelijke gebeurtenissen of plannen. Deze laatste paragraaf van het empirisch deel moet werken als een overgang van empirische bevindingen naar de conclusies en aanbevelingen. In dit laatste deel worden specifieke uitspraken over gang van zaken rondom de Kruispleingarage uit plandocumenten en beleidsdocumenten gepresenteerd. In figuur 43 (in bijlage 2 is een volledige versie te vinden) is een weergave van relevante uitspraken uit plannen over de Kruispleingarage gedurende het ontwikkelingsproces vanaf 1997 tot 2011 vertoond.

In deze analyse worden citaten opgesomd en worden de actoren die de uitspraken in formele nota's of beleidsdocumenten hebben gedaan vermeld. Door deze uitspraken te formuleren en te ordenen kan getypeerd worden welk doel de plannen hebben met betrekking tot de Kruispleingarage. Ook wordt de vorm van de uitspraken wordt vertoond. Door middel van interviews is de context waarin de documenten zijn opgesteld en gepresenteerd omschreven waardoor de citaten beter kunnen worden begrepen. In dit laatste deel wordt gekeken wat er wordt gezegd en wanneer dat is geweest. Wie de documenten heeft opgesteld en met behulp van een beschrijving van de context, wordt het beter mogelijk te achterhalen met welk doel de uitspraken zijn gedaan.

In het schema zijn relevante citaten te vinden op chronologische volgorde (wanneer). Ook wordt vermeld in welk document deze citaten zijn uitgesproken. En wie de dominante actor is bij het opstellen van het document. De context en het doel worden omschreven in de begeleidende tekst hieronder. Verschillende fases kunnen worden onderscheiden met betrekking tot de besluitvorming rondom de Kruispleingarage door de documenten met bijbehorende citaten te rangschikken. De volgende fases zijn te onderscheiden (de cijfers corresponderen met het schema):

1. Uitspreken van ambitie
2. Gepasseerd station
3. Ambtelijk en financieel initiatief
4. Formele formulering doelstellingen
5. Beleidsdocumenten als argumenten
6. Vaststelling
7. Definitie strategie voor de context van de stad
8. Juridisch sluitend

1. Uitspreken van ambitie

In 1957 was het voormalige, door de architect Van Ravesteyn ontworpen, stationsgebouw van Rotterdam Centraal opgeleverd. Het Stationsplein bestond uit vijf keurig uitgemeten ringen van de volgende verkeersgebruikers: voetgangers, fietsen, auto's, trams en bussen. Naar verloop van tijd kon het Stationsplein en het stationsgebouw de toegenomen aantal reizigers niet meer goed faciliteren. Ieder stukje openbare ruimte werd gebruikt door de toegenomen aantal tram- en bushaltes, taxi standplaatsen, het stallen van fietsen, schafthuizen, telefooncellen en reclamezuilen. Het Kruisplein werd langzamerhand een verloren terrein waar tientallen trams langsheen voerden.

Op 25 maart 1997 zag de gemeente Rotterdam met de komst van de HSL naar Rotterdam directe aanleiding om het gebied rondom het station stevig aan te pakken. In deze eerste fase wordt met betrekking tot de Kruispleingarage een eerste ambitie uitgesproken door de gemeente Rotterdam: *“Ontsloten aan deze dubbele Weenatunnel biedt een parkeergarage onder het Kruisplein een oplossing voor het parkeertekort in dit deel van het centrum”*. In deze prille beginfase kwam het voor de gemeente Rotterdam bijzonder goed uit dat er een parkeergarage onder het Kruisplein zou worden gerealiseerd. De gemeente Rotterdam heeft met dit document de ambitie voor de Kruispleingarage uitgesproken.

2. Gepasseerd station

Het Masterplan van Alsop werd met veel media-aandacht ontvangen. De media-aandacht was enorm, wie kent de zogenaamde ‘champagneglazen’ niet en ook politiek werd het gepresenteerd beeld met open armen ontvangen. Op 09 april 2001 wordt het Masterplan gepresenteerd aan de buitenwereld. Dit plan is onder andere tot stand gekomen door inbreng van burgers bij inspraakavonden. In de politiek was de stemming aanvankelijk euforisch, maar het plan werd niet veel later door de politiek toch weggestemd gezien de nodige investering. De ministers van VROM en V&W en de gemeenteraad, onder aanvoering van Leefbaar Rotterdam, hebben het Masterplan niet geaccepteerd vanwege de te hoge investeringskosten. Toen plan en budget naast elkaar werden gelegd leverde het veel spanning op tussen betrokken actoren. Alsop heeft het parkeerprobleem in het projectgebied als volgt opgelost: *“Langs de Delftse laan zijn op diverse plaatsen gebouwde ondergrondse parkeervoorzieningen (4000 parkeerplaatsen)”*.

14 september 2001 heeft het gemeentebestuur bij monde van het college van B&W een interpretatie van het plan gecommuniceerd met de raad. Voordat het plan ter discussie stond in de gemeenteraad en voordat het Rijk hier haar mening over had gegeven, werd hierin al duidelijk dat het plan geen lang leven zou beschoren. Het plan ‘moest niet letterlijk genomen worden’ en het moest uitsluitend als masterplan gelezen worden. Wel worden een aantal aspecten als essentieel beschouwd bij het beoordelen van dit plan. Over het parkeren wordt het volgende gezegd: *“Parkeren in drie geconcentreerde voorzieningen opnemen, die zich boven of onder het publieke domein bevinden (binnen een bandbreedte van 3700 en 6500 parkplaatsen)”*. De gekozen bandbreedte van tussen 3700 en 6500 geeft wel aan dat de gemeente even de weg kwijt was en opnieuw van meet af aan moest beginnen.

3. Ambtelijk en financieel initiatief

Nadat het Masterplan van Alsop was afgekeurd is de gemeente Rotterdam intern weer aan de slag gegaan met de planvorming van het stationsgebied. Wat betreft de Kruispleingarage heeft de gemeente Rotterdam de ambtelijke molen alvast in gang gezet door een deel van het budget te reserveren voor de realisatie van de Kruispleingarage. Dit kan worden gezien als feitelijke initiatief voor de bouw van een garage met het Kruisplein als locatie. In november 2004 wordt het Bouw- en investeringsprogramma “Stallen en Parkeren” 2005 gepresenteerd waarin gesproken wordt over de bouw van de Kruispleingarage. *“De garage onder het Kruisplein [...]. Deze plannen maken financieel onderdeel uit van dit Bouw- en Investeringsprogramma”*. Daarmee is het initiatief genomen en wordt financieel expliciet gesproken over een garage onder het Kruisplein. Het budget wordt in november 2005 nogmaals in het Bouw- en investeringsprogramma “Stallen en Parkeren” van 2006 gepresenteerd waarin opnieuw wordt gesproken over de Kruispleingarage. Op 05 september 2006 wordt het Parkeerbonds 2007 gepresenteerd, dit is de vervangende naam voor het Bouw- en investeringsprogramma “Stallen en Parkeren” voor de gemeente Rotterdam. Hierin wordt niet alleen gesproken over de *“financiering van P+W garage Kruisplein (bezoekersgarages onder aan de rand van de binnenstad)”*. Ook wordt alvast de argumentatie in gang gezet en wordt gesteld dat de realisatie van deze garage kan bijdragen aan de *“verbetering van de leefbaarheid en de bereikbaarheid van de stad”*. Hiermee hebben de ambities financieel draagvlak en kan gesteld worden dat het initiatief voor de Kruispleingarage is genomen.

4. Formele formulering doelstellingen

Direct nadat het plan van Alsop werd afgekeurd, is de gemeente Rotterdam begonnen met het ruimtelijk vertalen van de uitgangspunten uit 1997 in een voorontwerp bestemmingsplan. In dit Voorontwerp Bestemmingsplan wordt gesproken over *“... en een eventuele nieuwe parkeergarage onder het Kruisplein”* (p. 3). Wel zijn impressies van het gebied gemaakt en is de openbare ruimte tot in detail vormgegeven. September 2005 wordt het Voorontwerp Bestemmingsplan voor het Stationskwartier

gepresenteerd aan de raad. Desondanks zijn er impressies van het gebied gepresenteerd waarin de garage en de openbare ruimte tot in detail is vormgegeven. Voorwaarden met betrekking tot de bouw van de parkeergarage worden ook geformuleerd: *“Voorwaarde is wel dat het parkeerverkeer ondergronds wordt aangesloten op de parkeergarage, welke is gepland onder Kruisplein én dat deze wordt doorgekoppeld naar andere parkeergarages in de omgeving”* (p. 34). Zonder dat de gemeente weet of de garage er überhaupt wel komt, wordt het gebied vormgegeven en worden aanvullende voorwaarden aan de garage gesteld.

Dit voorontwerp bestemmingsplan van 2005 ligt ten grondslag aan en is parallel opgesteld aan het Stedenbouwkundig plan voor het Stationskwartier van 2005. In dit Plan uit 2005 worden formele doelstellingen omtrent de Kruispleingarage geformuleerd. *“Het Kruisplein moet:*

- *royaal, groen, aantrekkelijk en helder zijn;*

- *de relatie tussen het station en de stad (en Westersingel) verbeteren; [...] en dit kan alleen worden waargemaakt als ter hoogte van het Stationsplein het autoverkeer ondergronds wordt afgewikkeld. [...] daarnaast heeft de gemeente de ambitie om onder het Kruisplein een nieuwe parkeergarage te bouwen”* (p. 45). Tevens worden in dit plan impressies van de garage gepresenteerd en is een plattegrond gepresenteerd die ondergrondse verkeersafwikkeling regelt van de Kruispleingarage bij de Weenatunnel en naar de Schouwburgpleingarage. Hiermee worden concrete doelstellingen geformuleerd en worden concrete oplossingen aangedragen voor deze doelstellingen voordat een eventueel besluit voor de garage is gevallen.

5. Beleidsdocumenten als argumenten

Met de formulering van de Kruispleingarage in de Parkeerfase uit fase 3 is deze fase alvast in gang gezet. De gemeente beargumenteert de keuze van de parkeergarage in verschillende plandocumenten. Omdat het gebied al ruimtelijk is uitgewerkt worden plandocumenten gebruikt voor de argumentatie van de Kruispleingarage. Voorgaande fases werden met betrekking tot de planvorming van het gebied voornamelijk gedomineerd door de gemeente. Verschillende diensten van de gemeente waren betrokken bij het opstellen van de het Voorontwerp Bestemmingsplan en het Stedenbouwkundig plan van 2005. Totdat in 2006 eigenaren en andere private partijen zich gingen mengen in de planvorming. Deze vrije marktpartijen wilden dat het initiatief niet alleen was bij de gemeente. Op basis van deze signalen uit de markt heeft de gemeente een koerswijziging in gang gezet.

De gebiedsvisie “Weena: Glocal City District” van november 2007 is het resultaat van de samenwerking tussen private en publieke partijen. Dit document heeft zich minder op de planvorming geconcentreerd maar meer op de strategische positionering van het gebied door lokale netwerken met internationale netwerken te verbinden en hier ruimtelijk economische vooruitgang uit genereren. In dit document zijn vooral private partijen aan het woord gelaten. Ook werd hier tussen neus en lippen door over de Kruispleingarage gesproken, met de volgende citaten: *“de auto blijft dominant”* (p. 34) en *“duiden van verbindingen met de stad”* (p. 12). Deze citaten juichen investeringen ten behoeve van autoverkeer toe in dit gedeelte van de stad. Ook wordt het beestje bij de naam genoemd: *“of een parkeergarage onder het Kruisplein is fantastisch”* (p. 37). Deze gesprekken tussen betrokken private partijen en overheidsdiensten onder leiding van Concire leiden uiteindelijk tot de volgende geformuleerde doelstelling: *“Auto bereikbaarheid en parkeren zijn harde voorwaarden voor een Europees zakencentrum”* (p. 63). Daarmee kun je concluderen dat ook private partijen niet onwelwillend staan tegenover een garage in het stationsgebied.

Niet veel daarna, op 29 november 2007, wordt de Stadsvisie 2030 voor Rotterdam gepresenteerd. In dit plan wordt het Stationskwartier als een VIP-project gewaardeerd, waardoor extra aandacht wordt gevestigd op het projectgebied. Ook dit plan wordt door de gemeente Rotterdam aangegrepen om de keuze voor de Kruispleingarage te beargumenteren: *“Door de nieuwe parkeergarage onder het Kruisplein, met een verbinding naar de Schouwburgpleingarage, verbetert de parkeersituatie in dit gebied”* (p. 115). Ook wordt hier voor het eerst formeel gesproken over het Park and Walk strategie voor parkeergarages in de binnenstad. Het komt de gemeente Rotterdam bijzonder goed uit dat onder het Kruisplein een parkeergarage onder het Kruisplein wordt gerealiseerd.

Op 25 maart 2008 wordt de “Collegevisie duurzame mobiliteit” door het college van B&W gepresenteerd aan de raad. Dit document komt naar aanleiding van politieke vragen over hoe de gemeente Rotterdam denkt duurzame mobiliteit te kunnen implementeren in bestaand of komend beleid. Ook wordt deze kans niet onbenut gelaten om de keuze voor de Kruispleingarage te beargumenteren: *“... de Kruispleingarage; samen met de herinrichting in het kader van het nieuwe Centraal Station wordt met deze garage bijgedragen aan het schoner krijgen van het Weena, nu een van de vieste straten van Nederland. Hierdoor ontstaat een verbetering van de buitenruimte in de binnenstad door ingrepen in de verkeerscirculatie”* (p. 7).

Als al dit voorgaande op 06 mei 2008 nog steeds niet voldoende blijkt, is de gemeente genoodzaakt om als ultiem middel een ontwerpbesluit te presenteren waarin zogenaamde varianten op het Kruisplein als locatie voor een garage in het stationsgebied worden gepresenteerd. Deze ‘varianten’ bleken geen eerlijke alternatieven te zijn maar waren feitelijk eventuele aanvullende opties naast de Kruispleingarage. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat deze varianten er in feite voor dienden om intern draagvlak te creëren voor de Kruispleingarage en de gemeenteraad te overtuigen van de keuze voor deze parkeergarage. Uiteindelijk wordt in document geconcludeerd met: *“een parkeergarage onder het Kruisplein heeft grote stedenbouwkundige voordelen en is belangrijk voor de ontwikkeling van de binnenstad als geheel”* (p. 1). Daarmee zijn alle beschikbare plantechische middelen ingezet om draagvlak te creëren voor de realisatie van een parkeergarage onder het Kruisplein.

6. Vaststelling

Ondertussen is de planvorming in de vorm van een vernieuwd stedenbouwkundig plan in volle gang. Dit plan moet een vervolg worden op het Stedenbouwkundig plan van 2005. De strategische bevindingen uit het gebiedsconcept “Weena: Glocal City District” dat in nauwe samenwerking met private partijen is ontwikkeld moet ruimtelijk worden vertaald in een vernieuwd stedenbouwkundig plan. In februari 2008 wordt het Stedenbouwkundig plan 2007 voor het Stationskwartier gepresenteerd. Hiermee worden doelstellingen van de gemeente Rotterdam definitief vastgesteld, ook is gebleken dat hier voldoende draagvlak voor bestaat. Alleen het politieke besluit voor het realiseren, financieren en exploiteren van de Kruispleingarage blijft nog achterwege.

In het Stedenbouwkundig plan van 2007 voor Rotterdam Central District wordt de parkeergarage gepresenteerd en als volgt toegelicht: *“Park & Walk: De mogelijkheden van een park & walkgarage in het Centraal District Rotterdam hangen nauw samen met de bereikbaarheid van het Centraal District Rotterdam en de mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit”* (p. 2). Daarmee is de doelstelling voor het realiseren van een parkeergarage nogmaals vastgesteld. En op 17 juli 2008 valt, uiteindelijk na langdurig politiek beraad, het besluit om budget vrij te stellen voor realisatie, financiering en exploitatie van de Kruispleingarage. Daarmee is de weg vrij voor de bouw van deze garage en heeft de nodige argumentatie vruchten afgeworpen.

7. Definitieve strategie voor de context van de stad

Nadat het besluit was gevallen voor de realisatie van de Kruispleingarage en ook nadat het Stedenbouwkundig plan 2007 en de gebiedsvisie Weena: Glocal City District was gepresenteerd bleek dat er voldoende draagvlak was voor een aantal doelstellingen met betrekking tot het Stationskwartier. Gezien het feit dat het stationsgebied van cruciaal belang is voor de binnenstad van Rotterdam, werd het mogelijk gezien de gevorderde planvorming van dit gebied, de doelstellingen te vertalen naar een breder context voor de gehele binnenstad.

In april 2008 is de “Visie openbare ruimte voor de binnenstad van Rotterdam” en in oktober 2008 is het “Binnenstadsplan 2008-2020” gepresenteerd waarin het Park & Walk concept verder is uitgewerkt. Volgens de Visie Openbare ruimte kan de *“Kruispleingarage bijdragen aan [...] betere bereikbaarheid van de stad en verbeteren van doorstromingskwaliteit van autoverkeer. Conflicten oplossen tussen wachtende auto's en de grote voetgangersstromen”* (p. 20). En ook in het Binnenstadsplan wordt de

parkeergarage genoemd: *“Park & Walk concept: publiek parkeren in de binnenstad (o.a. Kruispleingarage, Schouwburgpleingarage)”* (p. 68). Ook plattegronden van de binnenstad waarin de Kruispleingarage onderdeel van uitmaakt worden gepresenteerd. Deze plannen hadden, na presentatie, geen direct invloed op de Kruispleingarage maar intern was dit planvormingsproces in volle gang. Deze plannen hebben vanzelfsprekend wel invloed op de context van de garage en de parkeerstrategie voor de gehele binnenstad.

In juli 2009 wordt het Verkeersplan Binnenstad gepresenteerd, zoals de naam al zegt gaat dit plan over beleid met betrekking tot verkeer in de binnenstad van Rotterdam. Een belangrijk onderdeel van dit plan is het parkeerbeleid. In dit plan wordt het Park + Walk als samenhangend geheel gepresenteerd voor de gehele binnenstad van Rotterdam. De Kruispleingarage zal onderdeel gaan uitmaken van *“[...] de P+W-garages aan de rand van de binnenstad die van essentieel belang zijn bij het vormgeven van de parkeerstrategie. [...] Op die manier worden de ambities van een vitale, aantrekkelijke en bereikbare binnenstad gerealiseerd”* (p. 44).

Op basis van dit Verkeersplan wordt de parkeerstrategie nogmaals apart toegelicht door het college. De gemeente Rotterdam wil het Park + Walk parkeerstrategie waar de Kruispleingarage onderdeel van uitmaakt cruciaal voor de binnenstad van Rotterdam en wil die strategie doorzetten. *“Tegenover de bouw van de Kruispleingarage staat een duidelijk ‘ruilmiddel’ tegenover: een aantrekkelijke buitenruimte”* (p. 3). Daarmee is deze parkeerstrategie voor de binnenstad van Rotterdam voldoende toegelicht en wordt de weg vrij gemaakt voor eventuele volgende parkeergarages in de binnenstad.

8. Juridisch sluitend

In deze laatste fase met betrekking tot plannen die in meer of mindere mate invloed hebben op de Kruispleingarage staat de Structuurvisie centraal die maart 2011 is gepresenteerd. Deze Structuurvisie heeft niet veel invloed op de bouw van de parkeergarage. Planinhoudelijk staat er in vergelijking met het Stedenbouwkundig plan van 2007 niet veel nieuws in dit plan. Wel is het plan nodig om juridische samenhang met betrekking tot het stationsgebied te bieden voor doelstellingen uit relevante plannen. *“Een van de belangrijke elementen van de parkeerstrategie in het nieuwe binnenstadsplan is het Park & Walk-concept. De Kruispleingarage en de Schouwburgpleingarage zijn hier voorbeelden van”* (p. 57). Daarmee is de planvorming ook juridisch sluitend.

V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In het vijfde deel (V) worden conclusies getrokken op basis van resultaten uit empirisch en theoretisch onderzoek. Relaties tussen het ruimtelijk planningsproces en het (gebieds)ontwikkelingsproces worden beschreven en gerelateerd aan de wetenschap. Empirische onderzoeksresultaten worden geïnterpreteerd op basis van de theorie.



Het Kruisplein; Nadat de ontwikkelingen rond de Kruispleingarage zijn afgerond, wordt de openbare ruimte rond het Kruisplein verbeterd. Het Kruisplein moet een belangrijk stadsplein worden in Rotterdam dat het stationsgebied verbindt met functies in de binnenstad van Rotterdam.

Figuur 46: Kruisplein in uitvoering (bron: Flickr; <http://www.flickr.com/photos/pg-photography/50038474/>)

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit laatste deel van het onderzoeksrapport richt zich op de conclusies van het onderzoek en aanbevelingen voor verder onderzoek. De factoren die de relatie tussen plan en realiteit bemoeilijken worden toegelicht. Empirische bevindingen verwerkt in deze conclusie zijn uitgebreid behandeld in het vierde deel.

9.1 CONCLUSIES

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat doelstellingen uit plannen in de praktijk vaak niet doorwerken in werkelijkheid. Aan de ene kant heeft dat te maken met het feit dat het ontwikkelingsproces in werkelijkheid niet-lineair blijkt te zijn. Aan de andere kant berusten doelstellingen vaak niet op rationele uitgangspunten vanwege de niet-lineaire karakter van procedures rondom de ontwikkeling en doordat veel actoren met uiteenlopende belangen betrokken zijn. Er bestaat dus een mismatch in de relatie tussen plannen en werkelijkheid. In deze hoofdstuk worden deze conclusies toegelicht.

De factoren die de kloof tussen plan en werkelijkheid verklaren worden in de eerste paragraaf toegelicht. Er wordt ingegaan op het niet-lineaire en het niet-rationele karakter van het ontwikkelingsproces dat ten grondslag ligt aan de genoemde kloof. Nadat deze twee veroorzakende aspecten worden verduidelijkt kunnen gevolgen voor de relatie worden toegelicht. Deze aspecten gaan over de relatie tussen planvorming en budgetvorming en over de interne verhoudingen tussen verschillende gemeentelijke instellingen betrokken bij gebiedsontwikkeling. Deze conclusies hebben een effect op de rol van plannen in de toekomst, welke in de laatste paragraaf wordt besproken.

9.1.1 Oorzaken van de kloof tussen plan en realiteit

De aanleiding voor dit onderzoek ligt bij de vraag of doelstellingen uit ruimtelijke beleidsplannen voldoende doorwerken in werkelijkheid. In de theorie wordt geprononceerd dat een kloof, gat of mismatch bestaat tussen inhoud van plannen en feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Ofschoon er ook doelstellingen zijn in dergelijke plannen die uiteindelijk wel tot uitvoering worden gebracht. “Helaas blijkt er sprake van een problematische verhouding tussen strategische ruimtelijke planning en de werkelijkheid van het ruimtegebruik die zij beoogt te veranderen; deze ‘kloof’ is althans een constante gegeven in de literatuur over planningstheorieën” (Salet en Faludi, 2000).

Uit empirisch onderzoek blijkt tevens dat er vaak geen lineaire relatie bestaat tussen plan en werkelijkheid. Bepaalde doelstellingen blijken in de praktijk wel gerealiseerd te worden, terwijl anderen gaandeweg verloren raken. De doorwerking van doelstellingen betreffende de Kruispleingarage blijkt in theorie consistent in verschillende plannen terug te komen. Echter blijkt in de praktijk dat de doelstellingen betreffende de Kruispleingarage niet in de plannen is ontstaan. In feite zijn de doelstellingen ontstaan buiten het ruimtelijk planningsproces en worden dergelijke plannen gebruikt om doelstellingen te verwezenlijken in de praktijk. Er bestaat dus geen lineaire relatie tussen plan en werkelijkheid.

Doelstellingen die overheidsinstellingen in dergelijke plannen formuleren moeten in de praktijk op de nodige draagvlak kunnen rekenen. Deze doelstellingen veranderen geregeld gedurende het ontwikkelingsproces, waardoor de effectiviteit van doelstellingen moeilijk te meten is. Dus moet de vraag gesteld worden of het relevant is om de effectiviteit van doelstellingen te meten. Enerzijds omdat overheidsinstellingen doelstellingen gedurende het proces aanpassen aan de context dat constant in beweging is. En anderzijds omdat bepaalde doelstellingen ontstaan vanuit die veranderende context van gebiedsontwikkeling.

Overheidsinstellingen hebben met het opstellen van ruimtelijke plannen en het formuleren van doelstellingen soms niet de directe bedoeling om voorgenomen doelstellingen zoals geformuleerd in plannen te bewerkstelligen. De lineaire doorwerking van doelstellingen van plan naar werkelijkheid

blijkt in de praktijk geen relevante vraag. Enerzijds omdat in werkelijkheid het proces niet lineair blijkt en omdat het proces niet berust op rationele uitgangspunten. In de volgende paragrafen gaan we hier verder op in.

De gedachte dat overheidsinstellingen plannen opstellen vanuit een bepaalde overtuiging en in feite voorschrijven volgens welke richtlijnen private partijen bepaalde ontwikkelingen zouden moeten realiseren blijkt letterlijk en figuurlijk ingehaald door de praktijk. Het ruimtelijk planningsproces blijkt uit het empirisch onderzoek een resultaat van een wisselwerking van het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces. Het ruimtelijk planningsproces wordt vooral gedomineerd door overheidsinstellingen en het (gebieds)ontwikkelingsproces wordt vooral gedomineerd door private ontwikkelaars. Ruimtelijke plannen worden top-down opgesteld door gemeentelijke instellingen en als zodanig worden doelstellingen geformuleerd. Terwijl in de praktijk tevens blijkt dat ruimtelijke plannen bottom-up worden beïnvloed door private partijen.

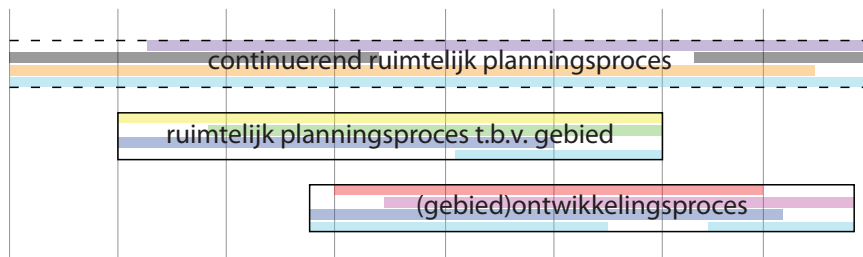
Uit het empirisch onderzoek blijkt deze wisselwerking bij de gebiedsontwikkeling van het stationsgebied duidelijk zichtbaar. In de periode 1997 tot 2005 werd het ruimtelijk planningsproces gedomineerd door overheidsinstellingen waarbij gedetailleerde richtlijnen werden voorgeschreven. Deze planningsperiode heeft het voorontwerp bestemmingsplan in 2005 en het Stedenbouwkundig plan Stationskwartier 2005 opgeleverd. De gemeente heeft in deze periode doelstellingen geformuleerd en daarna wordt het initiatief overgelaten aan private partijen. Deze periode kan worden gezien als top-down ruimtelijke planning dat in het werk wordt gesteld om gebiedsontwikkeling te sturen.

In het begin van de periode tussen 2006 en 2011 blijkt deze top-down benadering in de praktijk te stranden. De gemeente Rotterdam voelde zich genoodzaakt om private partijen bij het ruimtelijk planningsproces te betrekken. Het gedetailleerd voorschrijven van richtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingen bleek in de praktijk niet op de nodige draagvlak te kunnen rekenen. De verdere verloop van deze periode werd gekenmerkt door samenwerking tussen publieke en private partijen bij het ruimtelijk planningsproces. Een ultiem voorbeeld van deze samenwerking tussen bottom-up en top-down is de gebiedsvisie Weena: Glocal City District. Deze visie is in samenwerking met private partijen en een externe adviesbureau tot stand gekomen en heeft als basis gediend voor verdere ruimtelijke planvorming. Uit het empirisch onderzoek blijkt deze gebiedsvisie een voorbeeld van een moment waarbij het ruimtelijk planningsproces wordt beïnvloed door het (gebieds)ontwikkelingsproces.

A) Lineair en niet-lineair proces

Het besluitvormingsproces bij gebiedsontwikkeling is een complex proces waarbij veel actoren betrokken zijn met uiteenlopende belangen. In de vorige paragraaf is ingegaan op de relatie tussen het ruimtelijk planningsproces met een top-down karakter en het ontwikkelingsproces met een bottom-up karakter; deze relatie blijkt in de praktijk een clash en een wisselwerking. Deze wisselwerking wordt enerzijds veroorzaakt doordat het ruimtelijk planningsproces en het ontwikkelingsproces vaak niet lineair verlopen. En anderzijds verlopen het ontwikkelingsproces en het ruimtelijk planningsproces vaak niet parallel ten opzichte van elkaar. In deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Dus parallel aan dit continuerend proces worden projecten tot uitvoering gebracht. Het komt dus vaak voor dat dergelijke gebiedsplannen voor projecten parallel niet stroken met het continuerend lineair planningsproces voor een gebied groter dan het betreffende projectgebied (figuur 47). In een ideale situatie zou het continuerend lineair planningsproces kaders moeten vormen voor plannen geldend voor projectgebieden zoals het stationsgebied van Rotterdam. Echter, in de praktijk blijken deze processen niet lineair te verlopen. Het is van belang om het verschil tussen het continuerend lineair planningsproces en het ruimtelijk planningsproces voor een gebied te onderscheiden.



Figuur 47: Niet-lineair ruimtelijk planningsproces

Het is van belang om te weten wat een lineair ontwikkelingsproces zou moeten zijn. Alleen in een ideale situatie wordt de keten van het ontwikkelingsproces lineair verlopen. Deze keten verloopt globaal van initiatieffase, het formuleren van ambities, het verkennen van kansen via ontwerp, het maken van een plan, het opzetten en uitvoeren van projecten binnen dit plan, en de beheerfase (Atelier Overijssel, 2010) (figuur 48).



Figuur 48: Keten van het ontwikkelingsproces

Uit het empirisch onderzoek zijn meerdere voorbeelden aan te wijzen waaruit blijkt dat het proces niet lineair verloopt, hieruit worden twee voorbeelden uitgelicht. Voordat we die voorbeelden uitleggen wordt toegelicht dat de Kruispleingarage niet vanuit plannen is ontdekt. De voorbeelden die uitleggen dat het proces niet berust op rationele uithangpunten hebben enerzijds te maken met de planvorming dat drie keer over de kop is gegaan. En anderzijds wordt de niet lineaire verband tussen budgetvorming en besluitvorming met betrekking tot de Kruispleingarage.

1. Oorsprong van de ambities

Het tweede voorbeeld vanuit empirisch onderzoek heeft betrekking op de Kruispleingarage. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er met betrekking tot de Kruispleingarage wel een lineaire relatie bestaat tussen doelstellingen in verschillende ruimtelijke beleidsplannen. Uit de analyse van citaten (bijlage 02), die doelstellingen aangaande de realisatie van de parkeergarage onder het Kruisplein verwoorden, blijkt dat deze doelstelling (de Kruispleingarage) gedurende het gehele proces in theorie wordt. Maar de relatie tussen plan en werkelijkheid blijkt minder expliciet. De Kruispleingarage is niet ontstaan vanuit het continuerend ruimtelijk planningsproces of het ruimtelijk planningsproces van het gebied. De ambitie om de Kruispleingarage te realiseren is wel ontstaan binnen het ambtelijk domein maar is nooit geïntroduceerd met behulp van ruimtelijke plannen. De oorsprong van doelstellingen met betrekking tot de Kruispleingarage ligt niet in het ruimtelijk planningsproces, dat gedomineerd wordt door overheidsinstellingen, maar de oorsprong ligt in de praktijk van het gebiedsontwikkelingsproces. Waardoor niet gesproken kan worden van een lineaire relatie tussen plan en werkelijkheid.

2. Planvorming

De keten van het gebiedsontwikkelingsproces verloopt van initiatieffase, het formuleren van ambities, het verkennen van kansen via ontwerp, het maken van een plan, het opzetten en uitvoeren van

projecten binnen dit plan en de beheerfase. In werkelijkheid blijken dergelijke processen niet lineair te verlopen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de ontwikkelingen van het stationsgebied van Rotterdam ook niet lineair zijn verlopen. Dit verband is tevens uitgebreid besproken in story-line 5 & 7.

Initiatieffase: De gemeente Rotterdam zag in de komst van de HSL naar Rotterdam Centraal Station de aanleiding om het hele gebied rondom het station te ontwikkelen. In 1997 zijn ontwerpuitgangspunten voor het stationsgebied gepresenteerd die de ambities van de gemeente Rotterdam voor het gebied verwoordden.
A. Het formuleren van ambities: In 2000 hebben publieke partijen in samenwerking met private partijen een startovereenkomst gesignd. Later dat jaar is een programma van eisen opgesteld voor Rotterdam Centraal.
A. Het verkennen van kansen via ontwerp: Eerste ontwerp: in 2001 heeft het architectenbureau Alsop & Störmer het Masterplan voor Rotterdam Centraal gepresenteerd. Dit plan werd eind 2001 afgewezen door publieke en private partijen.
B. Het formuleren van ambities: In 2002 zijn nieuwe ambities opgesteld in de Nota Bouwstenen voor RCD en op basis daarvan is een vernieuwd Programma van Eisen Rotterdam Centraal opgesteld.
B. Het verkennen van kansen via ontwerp: Op basis daarvan heeft in 2005 de gemeente Rotterdam een Stedenbouwkundig plan gepresenteerd. Dit plan kon niet op draagvlak rekenen van private partijen die zich gepasseerd voelden en het ontwerp afwezen.
C. Het formuleren van ambities: Daarna hebben publieke en private partijen opnieuw ambities voor het gebied geformuleerd. Dit keer zijn ambities in samenwerking met publieke en private partijen totstandgekomen en konden deze ambities op meer draagvlak rekenen.
C. Het verkennen van kansen via ontwerp: Op basis van die ambities is het Stedenbouwkundig plan 2007 voor RCD ontworpen. Dit plan is opgesteld door een extern stedenbouwkundig bureau en kon op steun rekenen van publieke en private partijen.
Het maken van een plan: Het Stedenbouwkundig plan van 2007 heeft een goede basis geboden voor opvolgende projectplannen per plot in de gebiedsontwikkeling, waaronder de Kruispleingarage.
Het opzetten en uitvoeren van projecten binnen dit plan: In deze fase worden projecten binnen de gebiedsontwikkeling uitgevoerd. De Kruispleingarage is hier een voorbeeld van.
De beheerfase: Nadat de realisatie is afgerond begint de beheerfase van het vastgoed.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dit ontwikkelingsproces niet lineair is verlopen. Als de verkenning van kansen via ontwerpen niet op draagvlak kan rekenen moeten nieuwe kansen worden gevormd en gegrepen. Planning is dus meer een cyclisch-iteratief proces, waarbij dezelfde fase meerdere keren wordt doorlopen (Spit & Zoete, 2002).

3. Budgetvorming

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat in 2004 budget is gereserveerd voor de realisatie van de Kruispleingarage, ruim voordat de besluitvormingsprocedure in 2008 in de gemeenteraad heeft plaatsgevonden. Ook de vrijstellingsprocedure voor de bouw van de Kruispleingarage wordt al op voorhand ingezet voordat een besluit is genomen in de gemeenteraad.

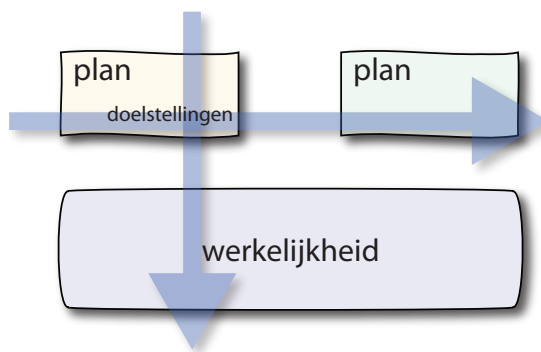
B) Rationeel en niet-rationeel proces

In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen het continuerend ruimtelijk planningsproces en het ruimtelijk planningsproces voor een concreet gebied. Uit het empirisch onderzoek blijkt het ruimtelijk planningsproces in theorie wel en niet op rationele uitgangspunten te berusten. Het planningsproces in werkelijkheid blijkt daarentegen zelden op rationele uitgangspunten te berusten.

Mintzberg e.a. (1998) maakt een verschil op bij de totstandbrenging van plannen of

strategieën. Namelijk die tussen deliberate en emergent strategies. Wat inhoudt dat een onderscheid wordt gemaakt in doelstellingen die volledig worden uitgevoerd: deliberate strategies. En doelstellingen die gaandeweg worden bijgesteld of wegvallen en die worden ingenomen door nieuwe doelstellingen: emergent strategies. Doelstellingen die gaandeweg het proces op emergente wijze worden aangepast. Er wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen planning in theorie en planning in werkelijkheid. Bij planning in theorie is sprake van een doelstelling die theoretisch gezien telkens terugkeert in verschillende plannen. Er is hier sprake van doelstellingen die als het ware horizontaal aan elkaar gerelateerd zijn. Er wordt over planning in werkelijkheid gesproken wanneer doelstellingen uit deze plannen tot werkelijkheid worden gebracht. Deze doelstellingen kennen dus een verticale karakter. Doelstellingen die niet worden gerealiseerd stranden dus in de planning in theorie. Doelstellingen uit plannen die horizontaal gerelateerd zijn aan elkaar is de kloof minder groot ten opzichte van doelstellingen uit plannen die verticaal verbonden zijn met de werkelijkheid (figuur 49). Volgens Faludi en McLoughling is in een volledig rationeel planningsproces theoretisch gesproken, de afstand tussen doelstellingen en ruimtelijke voorstellen nihil is. Er is nimmer een afstand, laat staan een gat tussen doelstellingen en ruimtelijke voorstellen (Wigmans, 1982). Uit het empirisch onderzoek (bijlage 02) blijken doelstellingen die betrekking hebben op de Kruispleingarage in verschillende plannen gedurende het ontwikkelingsproces terug te komen. Enerzijds zijn citaten te vinden waarbij de garage als onderdeel van de Park & Walk strategie wordt genoemd of als argument om de bereikbaarheid van de binnenstad te verbeteren. In theorie bestaat er dus horizontaal gezien in het ruimtelijk planningsproces geen kloof tussen plannen.

In werkelijkheid is die kloof er des te groter. In werkelijkheid berust het planningsproces niet op rationele uitgangspunten, zoals Buit opmerkte (Wigmans, 1982). De verticale samenhang van doelstellingen tussen plan en werkelijkheid berust niet op rationele uitgangspunten. Waardoor er altijd een verschil in krachtenveld ontstaat tussen plan en werkelijkheid. Het empirisch onderzoek toont verschillende besluiten aan waaruit blijkt dat het planningsproces in werkelijkheid niet op basis van rationele uitgangspunten berust. Een eerste voorbeeld heeft te maken met het politieke besluit dat bewust is uitgesteld. Het tweede voorbeeld heeft te maken met de rol van de structuurvisie na planvorming.



Figuur 49: Verticale en horizontale relatie tussen plannen en werkelijkheid

1. Politiek besluit

Zoals besproken in story-line 3 wordt duidelijk dat de politieke arena bewust beïnvloed wordt door gemeentelijke diensten. Enerzijds door documenten op te stellen die eenzijdig beargumenteren waarom de Kruispleingarage gerealiseerd zou moeten worden. En anderzijds door de besluitvorming uit te stellen zodat de kans op een positief besluit over de Kruispleingarage groter is. De politieke beslissing is uitgesteld vanwege niet-rationele uitgangspunten. Op basis van gebeurtenissen in de context heeft de gemeente ervoor gekozen om de politieke beslissing uit te stellen. Dat is tevens versterkt doordat een document is opgesteld dat de discussie in de politieke arena moest beïnvloeden.

2. Structuurvisie

Zoals besproken in story-line 7 blijkt dat de Structuurvisie Stationskwartier in 2011 is vastgesteld nadat onder andere het Stedenbouwkundig plan in 2007 en één van de bestemmingsplannen (locatie

Kruisplein) in 2008 reeds is vastgesteld. Inhoudelijk verschilt de Structuurvisie Stationskwartier niet veel ten op zichte van bijvoorbeeld het eerder opgestelde Stedenbouwkundig plan van 2007, zodoende heeft het plan weinig invloed kunnen uitoefenen op het proces. Deze inhoudelijk minimale rol wordt tevens door de geïnterviewde personen onderschreven. Om de structuurvisie een grotere inhoudelijkere rol te kunnen verschaffen zou dit plan beter in een eerder stadium opgesteld moeten worden. De keuze voor het opstellen van de structuurvisie berust niet op rationele uitgangspunten. Daarmee concluderen we net als Buit dat ‘een volledig rationeel planningsproces niet haalbaar is’ (Wigmans, 1982).

9.1.2 Gevolgen voor de relatie tussen plan en realiteit

Verschillende redenen maken de relatie tussen plan en werkelijkheid ongemakkelijk. Dat wordt onder andere veroorzaakt doordat het planningsproces niet lineair verloopt en bepaalde besluiten in het proces niet op rationele uitgangspunten berusten. Ook het feit dat er een verschil bestaat tussen de planarena en de praktijkarena bemoeilijkt de relatie. In de planarena wordt beleid ontwikkeld en zijn verschillende bestuurniveaus betrokken bij het ontwikkelen van plannen voor een (deel van de) stad. De bij de planarena betrokken actoren hebben de perceptie dat doelstellingen overeenkomen met wensen uit de vrije markt. Maar zodra plannen terecht komen bij de feitelijke uitvoerders van de praktijkarena wordt het beleid geïnterpreteerd en wordt de dagelijkse praktijk prioriteit. Besluiten worden genomen op basis van de dagelijkse praktijk en de actoren in de praktijkarena hebben de perceptie dat deze besluiten passen in het beleid, terwijl er in werkelijkheid een kloof bestaat.

Het empirisch onderzoek maakt in feite duidelijk dat besluitvorming met betrekking tot het gebiedsontwikkelingsproces in geringe mate wordt gestuurd door ruimtelijke beleidsplannen. Het verloop van het ontwikkelingsproces wordt vooral geleid door besluitvorming van actoren in de dagelijkse praktijk van het ontwikkelingsproces. Het ruimtelijk planningsproces wordt door actoren in het werk gesteld om besluiten genomen in het gebiedsontwikkelingsproces te beargumenteren.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de periode tot aan de presentatie van het Stedenbouwkundig plan 2005 de planarena de overhand heeft ten opzichte van de praktijkarena en komen doelstellingen voornamelijk voort uit de planarena. De periode vanaf de totstandkoming van de gebiedsvisie Weena: Glocal City District in 2007 domineert de praktijkarena ten opzichte van de planarena en worden doelstellingen hoofdzakelijk beïnvloed door de praktijkarena. Uit het empirisch onderzoek blijkt de overwicht in de loop van het proces van planarena naar praktijkarena te verlopen. Deze verandering is tevens op een groter schaal in Nederland zichtbaar. De verandering van de toelatingsplanologie naar wat ontwikkelingsplanologie wordt genoemd. Volgens het denken achter deze ontwikkelingsplanologie ontstaat de kloof tussen planinhoud en feitelijke ontwikkeling door een combinatie van gebrek aan kennis over de feitelijke gebiedsontwikkeling en de beperkte maakbaarheid van de samenleving (Teisman, 2001; Dammers e.a., 2004).

Overheidsinstellingen moeten bij de totstandkoming van ruimtelijk beleid de genoemde verandering in ogenschouw nemen. De overheid is niet meer de leidende factor bij de totstandkoming van beleidsinitiatieven. “Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden steeds mondiger en beschikken over steeds meer expertise en komen met initiatieven waar de overheid een antwoord moet zien te vinden” (Ruimtelijk Planbureau, 2004). De invloed van de vrije markt op ruimtelijke planning wordt steeds groter, “in market societies, the central coördination of all planning activities is patently impossible” Friedmann (1987, p. 25).

Doordat de rol van partijen uit de vrije markt steeds groter wordt bij het (gebieds)ontwikkelingsproces wordt de invloed van deze private partijen bij het planningsproces ook groter. De gebiedsvisie Weena: Glocal City District is hier een treffend voorbeeld voor. Omschreven ambities in dit plan hebben een goede basis geboden voor concrete doelstellingen en de uitwerking in (deel)projecten. De relatie tussen

budgetvorming en planvorming is bij ontwikkelingsplanologie complexer. Ook ontstaat er verdeeldheid tussen gemeentelijke instellingen uit de planarena die meer betrokken zijn bij het ontwikkelen van ruimtelijke beleidsplannen en gemeentelijke instellingen uit de praktijkarena die betrokken zijn bij de dagelijkse praktijk van het ontwikkelingsproces. Actoren die betrokken zijn bij het ontwikkelen van het plandocument moeten in acht nemen dat de rol van het plan is veranderd en gaat veranderen.

A) Gebiedsplanvorming en budgetvorming

Stadsvisies, structuurvisies, gebiedsvisies en dergelijke plannen hebben een visionair karakter. De gemeente kan hierin een bepaalde ambitie schetsen op basis van een bepaalde overtuiging, het zogenaamde continuerend ruimtelijk planningsproces. Ook worden door gemeentelijke instellingen ruimtelijke plannen opgesteld die te maken hebben met een concreet ontwikkelingsgebied. Hierbij zijn private partijen steeds meer betrokken bij de planvorming en ontstaan er (bewuste en onbewuste) onderhandelingsmomenten bij het ruimtelijk planningsproces. Overheidsinstellingen worstelen met de relatie tussen de formulering van ambities voor een gebied en de concrete invulling van ambities en deelname met private partijen aan de ontwikkelingen. Deze worsteling wordt evident wanneer planvormingsprocessen worden doorbroken, ingehaald of gestopt door budgetvormingsprocessen. In het gebiedsontwikkelingsproces van het stationsgebied van Rotterdam is deze moeilijke relatie tussen gebiedsplanvorming en budgetvorming waarneembaar. Zoals ook besproken in story-lines 1 en 7 wordt het proces onderverdeeld in drie fases van planvorming waaruit blijkt dat de relatie tussen budget en plan telkens een andere invulling krijgt. Deze fases lopen grofweg van 1997 tot 2001, van 2001 tot 2005 en van 2006 tot 2011.

1997-2001

De eerste periode van planvorming bij de gebiedsontwikkeling RCD loopt van 1997 tot 2001. In deze periode presenteren Alsop & Störmer het Masterplan voor Rotterdam Centraal in 2001. Dit Masterplan is op basis van gemeentelijke uitgangspunten gevormd, ook burgers hebben inbreng gehad in het ontwerp. Ruim voordat dit plan voor een concreet gebied werd gepresenteerd is het budget gevormd tussen publieke en private ontwikkelaars. Kort na de presentatie van het plan bleek het plan financieel niet haalbaar. De gemeente Rotterdam heeft uitgangspunten geformuleerd en een ambitie geschetst. Geïnteresseerde private partijen hebben zich gemeld en hebben een intentieverklaring gesigndeerd met de gemeente en andere publieke partijen. De gemeente heeft een prijsvraag uitgeschreven waarbij externe bureaus worden gevraagd kansen door middel van een ontwerp te verkennen. Kortom, het proces werd gestart met budgetvorming. Op basis van ambities volgde planvorming waarbij concrete invulling werd gegeven aan een concreet gebied. Nadat al besloten is over het budget worden de ruimtelijke kansen van het gebied verkend. Tevens is de inbreng van partijen uit de vrije markt minimaal bij de planvorming.

2001-2005

De tweede planvormingsperiode wordt wederom gedomineerd door publieke partijen. De gemeente en het Rijk kiezen ervoor om samen het budget te vormen voor ontwikkelingen van het gebied, in 2003 is hier overeenstemming over bereikt. In deze periode zijn partijen uit de vrije markt niet alleen uitgesloten van planvorming, ook bij budgetvorming zijn private partijen niet betrokken. Opnieuw worden ambities omschreven in de zogenaamde Nota van Bouwstenen. Dit heeft de basis gelegd voor het Stedenbouwkundig plan van 2005. Deze periode wordt volledig gedomineerd door publieke partijen. Ook in deze fase van het proces wordt eerst het budget gevormd en worden ruimtelijke plannen later gepresenteerd.

2006-2011

Een geheel andere aanpak staat centraal in de derde planvormingsfase dat loopt van 2006 tot 2011. In deze fase werd de rol van partijen uit de vrije markt onderschreven door de gemeente Rotterdam. Dit heeft geleid tot samenwerking tussen publieke en private partijen bij de planvorming voor het gebied. Deze fase van het proces is van start gegaan met de gebiedsvisie Weena: Glocal City District, wat als basis heeft gediend voor verdere planvorming en betrokken partijen heeft samengebracht om gezamenlijke ambities te omschrijven. Op basis van deze ambities heeft de gemeente een extern bureau ingeschakeld om deze ambities te vertalen naar concrete invulling in het gebied. Met betrekking tot het budget zijn investeringen verdeeld over publieke en private partijen. Publieke partijen investeren in het openbaar gebied en private partijen investeren afzonderlijk in bepaalde vastgoedontwikkelingen binnen het gebied.

B) Interne verhoudingen

De verandering naar ontwikkelingsplanologie heeft tot gevolg dat publieke partijen steeds meer direct betrokken zijn gebiedsontwikkeling. Overheidsinstellingen moeten (of zijn genooddaakt om) in gebiedsontwikkeling vaak (te) opereren met twee petten op. Grote gemeenten in Nederland hebben vaak een aparte gemeentelijke instelling voor ruimtelijke ontwikkelingen (vergelijkbaar met het OBR) en een instelling voor het bewaken van ruimtelijke kwaliteit (vergelijkbaar met dS+V) in de stad. Het OBR speelt een grotere rol in de praktijkarena en met de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling. dS+V is daarentegen meer betrokken bij de planarena en heeft meer te maken met het ontwikkelen van plannen. Waardoor er binnen dezelfde gemeente twee gemeentelijke instellingen spreken die verschillende (en soms tegenstrijdige) doelstellingen hebben. “De worsteling tussen de lagen kokers van het overheidsgebouw blijft vooralsnog een onopgelost probleem” (Teisman, 2001, p. 31). Ook de geïnterviewde personen Ria Aarnink, voormalige stedenbouwer bij dS+V, en John Westrik, expert stedenbouwer van de gemeente Rotterdam onderschrijven dit probleem. Martin Guit, verkeerskundige bij de gemeente Rotterdam en Carol Hol, conceptionist bij Concire, zijn van mening dat een goede interne samenwerking van groot belang is.

9.1.3 Planconcept

Gezien de besproken veranderingen in de praktijk van het planningsproces moeten overheidsinstellingen de rol van het plan in deze veranderende context gadeslaan. De overheid kan de rol van de vrije markt niet meer onderschatten of ontkennen. De rol van de overheid veranderd in gebiedsontwikkeling, de interne verhoudingen bij gebiedsontwikkeling veranderd, de rol van burgers, markt en maatschappelijke veranderd in gebiedsontwikkeling en de rol van het plan veranderd bij gebiedsontwikkeling.

Het verwoorden van doelstellingen in een traditioneel plan zoals het Stedenbouwkundig plan van 2005 en eventuele ontwikkelingen toetsen aan deze doelstellingen is niet meer toereikend. De functie van het plan bij gebiedsontwikkeling verandert steeds meer in een soort open planconcept, zoals de gebiedsvisie Weena: Glocal City District. Volgens Zonneveld drukken open en integrerende planconcepten bepaalde wensen en ambities uit die beleidsmakers en belanghebbenden proberen te verwezenlijken. Volgens Zonneveld kan met het gebruik van planconcepten “de kloof overbrugd worden tussen wensen en ambities van de ene kant en de maatregelen en middelen die moeten worden ingezet aan de andere kant” (Zonneveld, 1991). Ook Concire benadrukt dat het werken met open planconcepten een belangrijk middel is om het planvormingsproces bij ontwikkelingsplanologie te verbeteren. De planarena moet het belang van planconcepten inzien, die open en globale van karakter zijn, waardoor de praktijkarena in de dynamiek van de dag flexibel kunnen omgaan met de gezamenlijke ambities.

Als doelstellingen niet worden gerealiseerd hoeft dit noodzakelijkerwijs niet negatief te zijn. Het kan zijn dat doelstellingen gaandeweg niet meer voldoen of dat doelstellingen geen draagvlak hebben. Het is dan verstandig om de doelstellingen aan te passen. “Men kan volgens de theorie verwachten dat planningsdoelen hoogst zelden, als ware bij toeval, verwezenlijkt worden. Als men zich kan vinden in de oplossingen van de overheid, dan gaat het door. Als er geen animo voor is dan wordt het niet uitgevoerd.” (Wigmans, 1982) Ook Teisman stelt dat: “veel van wat gepland is, nooit wordt gemaakt en veel van wat gemaakt wordt, nooit gepland is” (1997, p.). Het planconcept moet niet als doel hebben om de formulering van doelstellingen of de effectiviteit van doelstellingen te verbeteren. De essentie van beleidsvorming is het creëren van een gemeenschappelijk beeld bij belangrijke betrokkenen en zodoende een goede basis leggen voor verdere plan- en besluitvorming.

9.2 AANBEVELINGEN

Met het schrijven van deze aanbevelingen is langzaam een eind gekomen aan het onderzoek en het schrijven van het rapport. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen voor de praktijk en voor het wetenschappelijk domein. Ook wordt een moment gereserveerd om een discussie te starten over bepaalde ontwikkelingen in Rotterdam.

9.2.1 Voor de theorie

Naast de inhoudelijke kant van dit onderzoek waar we in de conclusies op in zijn gegaan speelt de methodologie in dit onderzoek een belangrijke rol. De noodzaak, die we in dit onderzoek hebben nagestreefd, voor empirische studies naar beleid- en besluitvormingsprocessen is ook in het wetenschappelijk domein bekend. Veel wetenschappelijk onderzoeken naar beleid- en besluitvormingsprocessen zijn volgens Verbart (2004) te algemeen en zijn de omschreven managementconcepten niet toegespitst op een concreet empirisch veld. Of worden empirische studies door adviesbureaus gedaan die “echter weer zo specifiek zijn voor bepaalde typen processen” (Verbart, 2004, p. 105). De aanleiding voor dit empirisch onderzoek is gegrond vanuit de theorie en de praktijk.

Met dit onderzoek hebben we aangetoond dat empirisch onderzoek naar beleids- en besluitvormingsprocessen in een concreet empirisch veld nuttig is. Hierdoor kan inzicht getoond worden in actoren, acties en belangen van actoren en hoe dit krachterspel in werkelijkheid functioneert. Op basis van dit onderzoek hebben we aangetoond dat de discours-analyse een geschikte methode is om relaties tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces te onderzoeken. Meer specifiek heeft de argumentatieve discours-analyse (Hajer, 2006, p. 70) ons doelmatige methoden van onderzoek geboden om dit soort besluitvormingsprocessen gestructureerd in werkelijkheid empirisch te kunnen onderzoeken.

Discours onderzoeken hebben een lange geschiedenis in de wetenschap en inmiddels een prominente plek in de wetenschap verdiend. Desondanks bestaat nog steeds discussie over de term in recente wetenschappelijke literatuur. Vooral in sociologische literatuur wordt de methode toegepast. In de ruimtelijke planning wordt de methode weinig toegepast. Door dergelijk evaluerend onderzoek te doen kunnen opvallende relaties tussen momenten in processen blootgelegd worden die anders ongezien zouden blijven. Ook is empirisch onderzoek nodig om bepaalde processen beter te kunnen begrijpen. Bepaalde opvallende beweegredenen van actoren in de praktijk van ruimtelijke ontwikkelingen kunnen beter begrepen worden met behulp van empirisch onderzoek.

9.2.2 Voor de praktijk

Ook voor de praktijk is dergelijk onderzoek van groot belang. Overheidsdiensten kunnen op basis van dergelijk onderzoek, de werkelijke krachtsverhoudingen in de praktijk beter begrijpen en zodoende

beter anticiperen op bepaalde veranderingen. Ook het schrijven van beleid kan hierdoor verbeteren. Het schrijven van beleid moet niet onderschat worden, alleen lijkt het vaker ingehaald worden door de praktijk. Door dergelijk onderzoeken kan de dynamiek van de praktijkarena in de dagelijkse gang van gebiedsontwikkeling beter begrepen worden door actoren betrokken bij de planarena van het schrijven van beleid.

Voor de praktijk en voor de gemeente Rotterdam in het bijzonder, zou het van belang zijn om de meer (intern) onderzoek te doen naar de verhoudingen tussen ontwikkelende en ontwerpende diensten van de gemeente. En wat deze veranderingen teweeg zullen brengen in de toekomst. Hoe kan de ruimtelijke kwaliteit hoog gehouden. Ook de rol van het Rijk lijkt meer inhoudelijk te worden bij gebiedsontwikkeling. Wat betekent dit in de toekomst concreet voor ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen?

9.2.3 Ruimte voor discussie

In dit onderzoek stond maar een klein deel van ontwikkelingen in de binnenstad van Rotterdam centraal. Veel huidige ontwikkelingen in de binnenstad zijn gerelateerd aan het stationsgebied. In dit deel wordt ingegaan op twee ontwikkelingen in Rotterdam die op enig manier gerelateerd zijn aan dit onderzoek. Rotterdam blijft zich ontwikkelen en dus kan dergelijk onderzoek altijd uitgevoerd worden. Achteraf gezien stond de Kruispleingarage in feite als een paal boven water tijdens het gehele gebiedsontwikkelingsproces. Een dergelijke uitdaging staat de gemeente Rotterdam ook te wachten bij andere projecten. Een vergelijkbaar voorbeeld is de fietsbrug bij het Hofpleinkwartier.

Het Hofpleingebied heeft tot jaren geleden deel uitgemaakt van het Rotterdam Centraal District. Dit gedeelte van de gebiedsontwikkeling heeft vertraging opgelopen. De gemeente Rotterdam is voorstander van een voetgangers- en fietsbrug die fietsers en voetgangers over het autoverkeer moet helpen. En hierdoor de verbinding met Rotterdam noord te verbeteren. Hier lijkt eenzelfde uitdaging als de Kruispleingarage uit voort te komen. De gemeente Rotterdam zou zich af moeten vragen hoe dit proces vanuit de planarena kan worden beïnvloed.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de Park & Walk strategie. In de binnenstad van Rotterdam zijn vier belangrijke ondergrondse garages in ontwikkeling. De Museumparkgarage is zo goed als af, de Kruispleingarage is al ver gevorderd en de gemeente is begonnen met de ondergrondse garage onder de Markthal bij Blaak. Daarnaast zijn er plannen om een grote garage te bouwen ten bate van de Kop van Zuid. Langs en onder de kade van de Rijnhaven zal de zogenaamde, “Rijnhaven garage” gerealiseerd moeten worden.

Er bestaat nu veel discussie in de politieke arena over het parkeerbeleid van Rotterdam. Door tegenvallende cijfers over de inkomsten van de openbare parkeergarages staat het parkeerbeleid onder druk. Het politieke klimaat is bepaald niet positief op dit moment ten aanzien van de realisatie van parkeergarages. En of dit fatale gevolgen zal hebben voor de garage onder de Rijnhaven zal de toekomst moeten uitwijzen. Uit dit onderzoek bleek dat de Kruispleingarage gedurende het proces intern en extern als must-have werd gezien. Plan- en beleidsdocumenten werden door overheidsinstellingen gebruikt om deze garage te beargumenteren. Gedurende het proces heeft deze garage de wind mee gehad. Het is interessant om dergelijk onderzoek uit te voeren in het geval dat als de toekomst uitwijst dat de Rijnhaven garage voor hetere vuren staat.

LITERATUURLIJST

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Ontwikkelkracht! Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Akro Consult (2002) *Daar sta je voor! Verslag van een onderzoek naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Akro Consult.
- Atelier Overijssel (2010) *Ruimtelijke kwaliteit maken. Overijssel is een richting*. Zwolle.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede, en J. Teunissen (1997) *Kwalitatief Onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Leiden: Stenfert
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002) *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid - over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Buit, J. (1987) *Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen, Planologische beschouwingen, over een ongemakkelijke relatie*. Van Gorcum, Assen.
- Bureau Stedelijke Planning (2009) *Ruimtelijk bekeken: Sleutelprojecten als constante in het ruimtelijke beleid. Bureau Stedelijke Planning i.s.m. OTB Technische Universiteit Delft*. Gouda: Bureau Stedelijke Planning b.v.
- Castells, M. (2000) *The information age: Economy, Society and Culture, The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Daamen, T.A. (2005) *De kost gaat voor de baat uit. Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Daamen, T.A. (2006) *Stadshavens Rotterdam tussen inhoud en proces*. Real Estate Magazine, 47, p. 44-51
- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B. en Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie, Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers.
- Faludi, A. (1986) *Critical rationalism and planning methodology*, Pion: Londen.
- Franssen, J. (2003). *Regionale structuurvisies; Advies over inhoud, proces en uitvoering van regionale structuurvisies. Interprovinciaal Overleg RS Drukkerij: Rijswijk*
- Groetelaers, D.A. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Alblasterdam: Haveka.
- Gunsteren, Van, H. (1974) 'Planning en politiek', in: Bestuurswetenschappen, nr. 1, p.46.
- Hajer, M. A. (2002) *Discourse analysis and the study of policy making*. European Political Science (Special Issue: Discourse Analysis and Political Science): 55-61
- Hajer, M. A., W. Versteeg (2005) *A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives*, in Journal of Environmental Policy & Planning. vol. 7, no.3, september 2005, p. 175-184.
- Hajer, M. A., (2006) *Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning*, in: Words matter in policy and planning; discourse theory and method in the social sciences. (Edited by M. van den Brink en T. Metze).
- Hufen, J.A.M., A.B. Ringeling (1990) *Beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- InfoMil (2010) *Digitale Handleiding Milieueffectrapportage*. Den Haag: Agentschap NL.
- Janssen-Jansen, L., E.H. Klijn en P. Opdam (2009) *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum.
- Kenniscentrum PPS (2004-a) *Handleiding: Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004-b) *Handleiding: Publiek-publieke samenwerking bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Koeman, N.S.J. (2006) *Omgaan met omgevingsrecht*. Groningen: Europa Law Publishing.
- Korthals Altes, W., e.a. (2004) *Organisatie van prestatie. Regie in de stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Kumar, S., V. G. Pallathucheril (2004) *Analyzing planning and design discourses*, in: Environmental and

planning B: Planning and Design 2004, volume 31, pages 829-846.

Mastop, J.M. en A. Faludi (1993) *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering*. Beleidswetenschap, nummer 1, pp. 71-90.

Muhr, T. (2004) *User's Manual for ATLAS.ti 5.0*, 2nd Edition, Berlijn: ATLAS.ti Scientific Software Development

Oosten, W. (2005) *Ruimte voor een democratische rechtstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Sociotext Press.

Rommelse, M.J. L., (2009). *De kunst van verleiden; Hoe kan een gemeentelijke overheid sturen op een investeringsdeelname en risicoparticipatie van marktpartijen in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?* Scriptie MCD. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Rijksoverheid, *Onderwerpen Wro*. (2010) Bezocht: 20-12-2010. Beschikbaar op: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/wet-ruimtelijke-ordening#anker-werking-van-de-wro>

Rijksoverheid: Ministerie van I en M, *Wro*. (2010) Bezocht: 10-12-2010. Beschikbaar op: http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_10-12-2010

Ruimtelijk Planbureau (2004) *Ontwikkelingsplanologie*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Salet, W. and Faludi, A. (2000). *Three Approaches to Strategic Spatial Planning*, In: The revival of Strategic Spatial Planning. Proceedings of the colloquium, Amsterdam, 25-26 Februari 1999, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Verhandelingen, Afd. Letterkunde, Nieuwe Reeks, deel 181, 13-24.

Sassen, S. (2001) *The Global City. New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.

Schoot, T.H.H.A. van der (2008) *Nieuwe Wro: bedieling en bevoegdheden*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.

Spit, T. & P. Zoete. (2002). *Gepland Nederland : een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Teisman, G.R., (2001) *Publiek management in ontwikkeling Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Teisman, G.R. (2001). *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen, over management in netwerksamenlevingen*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.

Veen, Van der, P., (2005). *Gemeentelijke rolkeuze in gebiedsontwikkeling: een verkenning in theorie en praktijk*. Scriptie MCD. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Verbart, J. (2004) *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Verlaat, J. van 't (2008) *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. MCD. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Voogd, H. (1995) *Methodologie van ruimtelijke planning* Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Vonderhorst, S. (2009). *De nut en noodzaak van structuurvisies; Een onderzoek naar de doorwerking van structuurvisies in de dagelijkse besluitvorming binnen gemeenten en de invloed hierop van ruimtelijke programmering*. Afstudeerscriptie MSc. Utrecht, Universiteit van Utrecht.

Vries, de J. (2002) *Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux*. Delft: Delft University Press.

VROM-raad (2001). *Plannen met visie; Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening* VROM: Den Haag.

VROM, Ministerie van, (2001) *Nota Grondbeleid. Op grond van nieuw beleid*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM, Ministerie van, (2006) *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Katern over nieuw ruimtelijk beleid*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM, Ministerie van, (2009) *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van VROM

Wigmans, G. (1982) *Het stedelijk plan. Staat, stad en stedelijke planning* Delft: DUP.

Wigmans, G. *Presentatie MCD: plandocumenten*

Wigmans, G., Kooijman, D., (2002). *'Run' and 'fun' at Rotterdam Central Station. Urban renewal at a railroad station area.* Real Estate Magazine no. 15, 39-41.

Wigmans, G. (2003). *Management van gebiedsontwikkeling.* Publicatiebureau Bouwkunde. Delft.

Wigmans, G., (2007) *The facilitating role of the Master Plan.* Text for English translation MSc2b. Delft: Technical University Delft.

Wouden, R. van der, M. Spaans, G. Focken, K. Hollander, J.J. Trip, J. Milder & P. de Wit (2009) *Evaluatie sleutelprojecten. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, Bureau Stedelijke Planning i.s.m. Onderzoeksbureau OTB Technische Universiteit Delft.* Gouda: Bureau Stedelijke Planning b.v.

Zeeuw, F. de (2007) *De engel uit het marmer.* Delft: Technische Universiteit Delft.

Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: Patronen en processen,* UvA: Planologisch en Demografisch Instituut, Amsterdam.

Gemeentelijke Nota's en beleidsplannen op datum:

Gemeente Rotterdam, dS+V (2005) Voorontwerp Bestemmingsplan Stationskwartier. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2005) Stedenbouwkundig plan; Stationskwartier. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeentewerken Rotterdam (2005) Rotterdam Centraal Milieu(effect)rapport. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2007) Stadsvisie Rotterdam: ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Concire (2007) Weena: Glocal City District: Het gebiedsconcept voor de toekomst van het Stationskwartier. Rotterdam: Gemeente Rotterdam dS+V en OBR.

Gemeente Rotterdam (2008) Visie Openbare Ruimte Binnenstad Rotterdam: Verbonden stad. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam (2008) Binnenstadsplan 2008-2020; Binnenstad als City Lounge. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam, Maxwan (2008) Stedenbouwkundig plan 2007; Centraal District Rotterdam. Rotterdam: dS+V

Gemeente Rotterdam, Maxwan (2009) Beeldkwaliteitsplan; Rotterdam Central District. Rotterdam: dS+V

Gemeente Rotterdam (2009) Verkeersplan Binnenstad. Citylounge bereikt: een bereikbare en aantrekkelijke binnenstad. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Gemeentewerken (2009) PlanMER Rotterdam Central District

Gemeente Rotterdam (2010) Hoogbouwvisie 2010. Rotterdam: dS+V

Gemeente Rotterdam, Maxwan (2010) Welstandsparagraaf; Rotterdam Central District. Rotterdam: dS+V

Gemeente Rotterdam (2011) Structuurvisie; Rotterdam Central District. Rotterdam: dS+V

Gemeentelijke beleidsdocumenten op datum (alle documenten zijn beschikbaar op www.bds.rotterdam.nl):

Gemeente Rotterdam (25 maart 1997) Ontwerpuitgangspunten “Sleutelproject voorfase aanpak Stationsplein-Kruisplein”

College van B&W Rotterdam (13 maart 2001) Hervestiging voorkeursrecht in het gebied “Rotterdam Centraal Station” ingevolge artikel 2 Wet voorkeursrecht gemeenten met als basis het vastgestelde structuurplan “Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010” (RPR 2010).

College van B&W Rotterdam (14 september 2001) Ontwerp Masterplan Rotterdam Centraal

College van B&W (7 augustus 2007) Beantwoording van de schriftelijke vragen van de heer H.M. Sonneveld over ‘Weena, Glocal City District’, het gebiedsconcept voor de toekomst van het Stationskwartier

College van B&W (7 augustus 2007) Vrijstellingsprocedure parkeergarage onder het Kruisplein en voorbereidingsbesluit voor gronden gelegen aan het Kruisplein, code BQL

Burger (24 maart 2008) Bezwaar ingediend over Binnenstadsplan

College van B&W Rotterdam (25 maart 2008) collegevisie duurzame mobiliteit

Griffie van Rotterdam (3 april 2008) Notulen raadsvergadering

Procesmanagement Centraal District Rotterdam (10 april 2008) Lijst met suggesties voor uit te nodigen experts voor het stadsdebat georganiseerd door de commissie FIBS over het Stedenbouwkundig plan Stationskwartier op 15 mei 2008

Wethouder Karakus (17 april 2008) Vragen over Stedenbouwkundig Plan Stationskwartier 2007

College van B&W (6 mei 2008) Ontwerpuitgangspunten Kruispleingarage

Burger (5 mei 2008) Bezwaar tegen bouw parkeergarage onder het Kruisplein

Leefbaar Rotterdam (15 mei 2008) Uitblijven beantwoording vragen omtrent Kruispleingarage

College van B&W (20 mei 2008) Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid H.M. Sonneveld (Leefbaar Rotterdam) over de Kruispleingarage.

Wethouder Baljeu (25 juni 2008) aanvullende vragen Kruispleingarage

Wethouder Baljeu (09 juli 2008) beantwoording vragen tbv cie.behandeling Kruispleingarage

Griffie van Rotterdam (17 juli 2008) Notulen van de raadsvergadering

College van B&W (25 november 2008) Voorbereidingsbesluit voor gronden gelegen aan het Kruisplein, voorlopig genummerd 80, code BQL

College van B&W (4 december 2008) Notulen raadsvergadering

inbo (19 december 2008) Economische Toetsing van het Verkeersplan Binnenstad Rotterdam

Wethouder Karakus (19 december 2008) toezegging m.b.t. structuurvisie(s) in Rotterdam (Wro)

Wethouder Vervat (24 juni 2009) Consultatieronde verkeersplan Binnenstad Rotterdam

Gemeente Rotterdam (03 december 2009) Parkeerstrategie Rotterdam Binnenstad: Een klantgericht parkeerbeleid

Ministerie van Algemene Zaken, Verkeer en Waterstaat en Justitie (27 februari 2011) Besluit van 13 juli 2010, houdende regels ter uitvoering van de Crisis- en herstelwet, eerste tranche (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet)

dS+V en Obr, gemeente Rotterdam (1 december 2010) Zienswijzenrapportage structuurvisie en planMER Rotterdam Central District

Griffie van Rotterdam (26 januari 2011) Vaststelling Structuurvisie en planMER

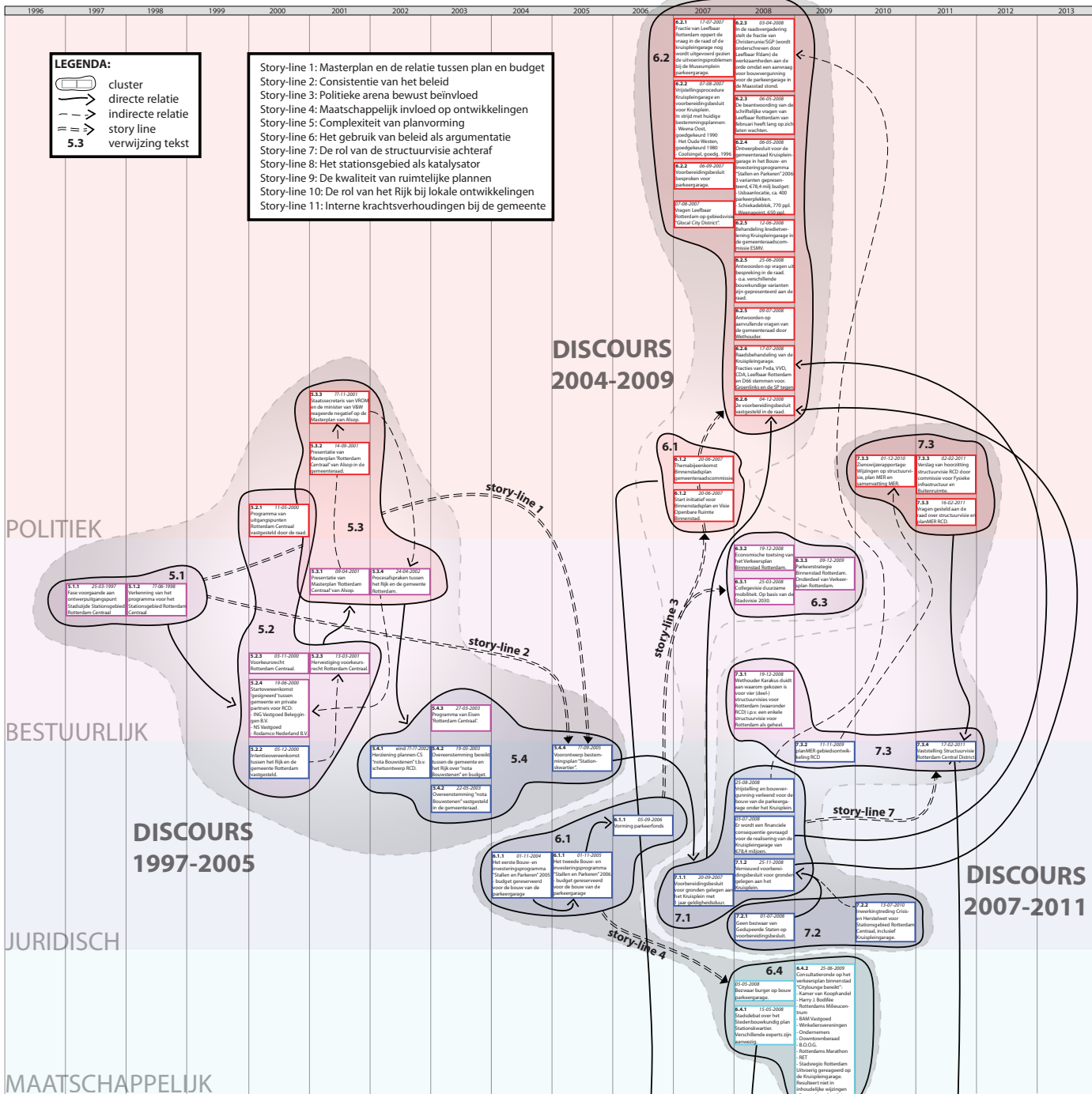
Griffie van Rotterdam (2 februari 2011) Verslag van de hoorzitting Structuurvisie Rotterdam Central District, Commissie voor Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte

Wethouder Karakus (16 februari 2011) Vragen over structuurvisie en planMER Rotterdam Central District

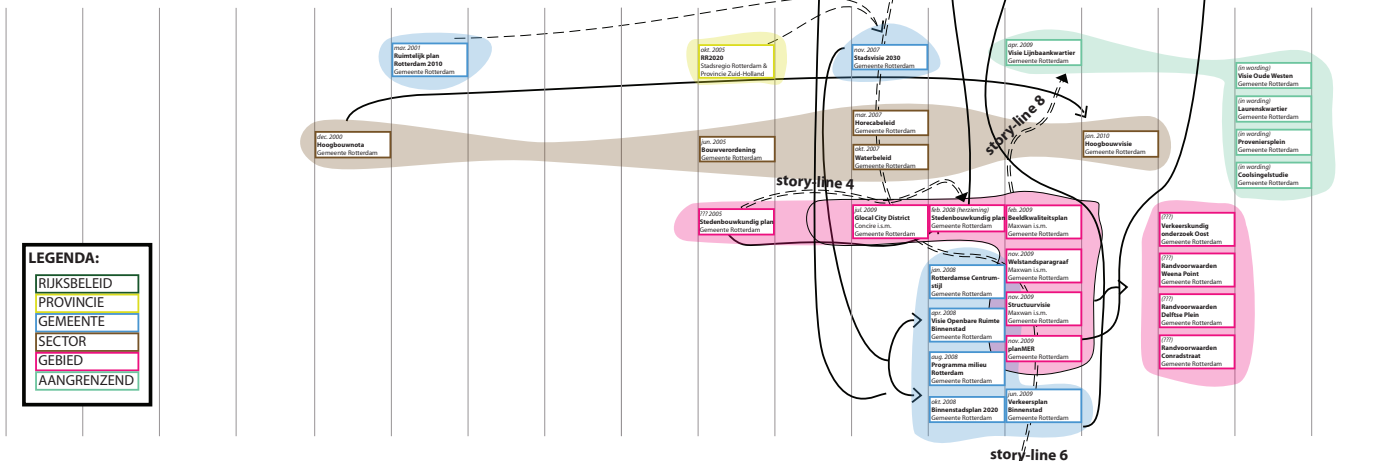
**BIJLAGE 1: GEBIEDSONTWIKKELINGSPROCES
VS. RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN**

Schematische weergave van het planningsproces en
het gebiedsontwikkelingsproces.

GEBIEDSONTWIKKELINGSPROCES



RUIMTELIJK PLANNINGSproces



BIJLAGE 2: CITATEN KRUISPLEINGARAGE

Schematische weergave van citaten uit ruimtelijke
beleidsplannen over de Kruispleingarage.

CITATEN KRUISPLEINGARAGE

1997	1998-1999-2000	2001	2002-2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ontwerppunten: Opstellen van de dubbele Westersteeg onder het Kruisplein was oplossing voor het parkeren in dit deel van het centrum"											
09-04-2001 Masterplan Alsop: Tijdens de Delfseplan zijn op diverse plaatsen gebouwd ontbrekende parkeervoorzieningen, (4000 parkeerplaatsen) 14-09-2001 Interpretatie college B&W van Masterplan Alsop: "Parkeren in drie geconcentreerde voorzieningen opnemen, die zich boven of onder het publieke domein bevinden (binnen een breedte van 3700 en 6500 parkeerplaatsen)"											

	BIJLAGE 3: LIJST UITGENODIGDEN STADSDEBAT	
--	--	--

Lijst met de door de gemeente uitgenodigde
personen voor het stadsdebat Stationskwartier op
15 mei 2008.

**Lijst met suggesties voor uit te nodigen experts voor het stadsdebat
georganiseerd door de commissie FIBS over het Stedenbouwkundig plan
Stationskwartier op 15 mei 2008**

Experts

- John Worthington Co-founder DEGW en Professor of Architecture University of Sheffield
In het verleden voorzitter van het Rotterdamse Highrise Team en deelnemer aan diverse expertmeetings over Centraal District Rotterdam (CDR). Is een internationaal erkende deskundige op het gebied van hoogbouw en openbare ruimte. Kan uitstekend aangeven welke kwaliteitseisen aan gebouwen en hun ruimtelijke inpassing moeten worden gesteld om een kansrijke mixzone te realiseren
- Hans de Jonge Hoogleraar Vastgoed TU Delft
Deelnemer aan het AIR-debat over CDR op 12 december 2008. Kan uitstekend aangeven welke kansen en risico's met de beoogde vastgoedontwikkeling in het Centraal District samenhangen
- Pieter Tordoir Hoogleraar Economische Geografie en Planologie Universiteit van Amsterdam
Deelnemer aan diverse expertmeetings over CDR en verantwoordelijk voor het economische onderzoeken over kantorenmarkt en werkgelegenheidseffecten die mede zijn uitgevoerd met Jones Lang LaSalle en die ten grondslag liggen aan het stedenbouwkundig plan
- Carol Hol Directeur Concire
Verantwoordelijk voor het opstellen van het gebiedsconcept "Weena / Global City District" en kan de ideeën voor de mixzone nader toelichten
- Jan Brouwer Rijksadviseur Infrastructuur Atelier Rijksbouwmeester en hoogleraar Bouwtechnologie TU Delft
Adviseert als deelnemer van het Kwaliteitsteam Rotterdam Centraal over de plannen voor het nieuwe station en haar omgeving
- Nathalie de Vries Spoorbouwmeester
Adviseert als deelnemer van het Kwaliteitsteam Rotterdam Centraal over de plannen voor het nieuwe station en haar omgeving
- Adriaan Geuze Directeur Landschapsbureau West 8 en professor landschapsarchitectuur Harvard University
Adviseert het college van B&W over de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en is betrokken bij het ontwerp van Rotterdam Centraal en haar omgeving. Kan uitstekend en inspirerend vertellen over de kwaliteit van de openbare ruimte passend binnen het concept van de mixzone
- Francien Houben Architect en directeur van Mecanoo en hoogleraar Mobiliteitsethiek TU Delft
Heeft het college van B&W positief geadviseerd over het stationsgebied en kan uitstekend en genuanceerd het belang van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling van het stationsgebied toelichten en de relatie met de Provenierswijk duiden
- Arnold Reijndorp Stadssocioloog en bijzonder hoogleraar Sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen van nieuwe stedelijke gebieden Universiteit van Amsterdam
Idem
- Winny Maas Architect en oprichter van het architectenbureau MVRDV
Idem
- Frank van Oort Ruimtelijk Planbureau en bijzonder hoogleraar Stedelijke Economie en Ruimtelijke Planning, Universiteit Utrecht
Idem

Leo vd Wal Milieudeskundige Dienst Gemeentewerken, Rotterdam
Verantwoordelijk voor het uitvoeren van de milieu-onderzoeken in het kader van de MER voor het Centraal District Rotterdam en kan uit dien hoofde het milieuperspectief van de gebiedsontwikkeling toelichten

May Elmar Chief Marketing Officer Gemeente Rotterdam
Kan uitstekend de kansen van de gebiedsontwikkeling voor Rotterdam aangeven

Patrick van der Klooster Directeur Architectuur Instituut Rotterdam
Kan het architectonische belang nader toelichten

Leo van Loon Young EDBR
Adviseert het college over het Centraal District

Mark Hoogkamer RTM XL
Streeft als lid van deze jongerenorganisatie hoogbouw en grootstedelijke ontwikkeling na en is in staat toe te lichten waarom dit een goed plan vindt zoals hij dat ook verkondigde tijdens het AIR-debat op 12 december 2007

M. Schaafsma Directeur Schiphol Real Estate
Deelnemer expermeetings april 2007, over de rol van de terminal als transferpunt

Kees Christiaanse Stedenbouwkundige, directeur KCAP en supervisor spoorzone Zurich
Deelnemer expermeetings april 2007, over vergelijkbare ontwikkelingen in Zürich

Ronald Wall Stedenbouwkundige en economisch geograaf aan Erasmus Universiteit Rotterdam
Deelnemer expertmeetings april 2007, over de rol van multinationals in het gebied

Sunne Nordgren Zweed, voormalig directeur Baltic Museum Newcastle / Gateshead
Deelnemer expertmeetings april 2007, over de rol van cultuur als aantrekkingskracht

Mats Olsen Zweed, architect en planoloog, voormalig hoofd stedelijke ontwikkeling Malmö
Deelnemer expetrmeetings april 2007, over vergelijkbare ontwikkelingen in Malmö

G. Curtessi Happy Shrimpfarm
Deelnemer expertmeetings april 2007, over vernieuwende initiatieven

Martinex Cearra Directeur stadsregio Bilbao
Deelnemer expertmeetings april 2007, over de stimulerende rol van een sterke trekker

Signeerders van het gebiedsconcept en overige stakeholders

Hebben allen het gebiedsconcept 'Weena | Glocal City District' onderschreven

Hans de Boer Voorzitter Raad van Advies LSI
Ontwikkelaar van het Central Post gebouw dat momenteel gerenoveerd wordt en het nieuwe Schiekadeblok waar momenteel een ontwerp voor wordt gemaakt

Con Schoenmakers Voorzitter districtsdirectie ING
Huurder en gebruiker van het gebouw de Delftse Poort (Nationale Nederlanden) en zeer betrokken bij de ontwikkelingen in de omgeving. Kan aangeven hoe ING kan bijdragen aan het mixone-concept

Gerard van der Klaauw Districtsdirecteur ING
Idem

Marius Meurs Directeur Groothandelsgebouw

Momenteel succesvol in de verhuur van kantoorruimte aan diverse kleinere en grotere, nationale en internationale bedrijven. Het Groothandelsgebouw vormt een mixone 'avant la lettre' in gebouwworm. Kan aangeven hoe het GHG kan bijdragen aan het mixone-concept

Kees van der Waaij Voorzitter directie Unilever
Huurder en gebruiker van het Unilever gebouw aan het Weena en zeer betrokken bij de ontwikkelingen in de omgeving. Kan aangeven hoe Unilever kan bijdragen aan het mixone-concept

Robert Tuinenburg Facility Manager Unilever
Idem

Jan Visser Directeur Corio Nederland Kantoren BV
Als eigenaar van Weenapoint (voorheen de Bouwcentrumlocatie) druk bezig met plannen te ontwikkelen voor uitbreiding en herstructurering van de bestaande locatie.

Evert Jan Tak Portefeuillemanager Corio Nederland Kantoren BV
Idem

Jan Philippen Directeur Holland Casino Rotterdam
Kan uitstekend aangeven waarom Holland Casino concreet geïnteresseerd is om zich in het gebied te vestigen

Plannenmakers

Rients Dijkstra Stedenbouwkundige en directeur stedenbouwkundig bureau Maxwan
Maker van het Stedenbouwkundig Plan Stationskwartier. Kan uitleggen hoe de bezonning van de Provenierswijk van invloed is geweest voor de voorstellen voor het stedenbouwkundig plan

Astrid Sanson Directeur Stadsontwikkeling dS+V, gemeente Rotterdam
Kan uitstekend aangeven wat het belang van de ontwikkeling van het Centraal District voor de stad is.

Adriaan Visser Algemeen Directeur OBR
Ontwikkelaar van de gemeentelijke plots. Kan het belang van de gebiedsontwikkeling voor de stad nader duiden

Teun van Ameijden
Idem

Fons Meijer Procesmanager Gebiedsontwikkeling Centraal District Rotterdam
Kan aangeven hoe het project is georganiseerd, de communicatie met omwonenden en overige groeperingen en stakeholders is geweest en welke activiteiten er de komende tijd op de rol staan

Earde Jepma Projectmanager NS Poort
Kan als betrokkene bij de planontwikkeling voor Rotterdam Centraal het belang van een goede ruimtelijke inbedding in de omgeving toelichten

Rein van der Lugt Voormalig directeur Groninger Museum, cultureel attaché in New York, medewerker NAI en Rotterdamse Kunststichting
Kan toelichten hoe de (internationale) belangstelling voor het gebied kan worden vergroot met 'placemaking'

Kees Kaan Architect en directeur van architectenbureau Claus en Kaan
Kan als architect van het Schiekadeblok de uitdaging die werken in dit gebied inhoudt uitstekend toelichten

Politiek

John Struijlaard Voorzitter Centrumraad
Kan weergeven hoe de gebiedsontwikkeling op het bestuursniveau van de Centrumraad ligt

Harlow Brammerloo Voorzitter DB Deelgemeente Noord
Verantwoordelijk voor het bestuurlijk standpunt van de deelgemeente Noord zoals verwoord in de brief van 3 december 2007

Ahmed Harika Portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening, Economie en Participatie DB
Deelgemeente Noord
Idem

Bewoners en ondernemers

Rene Bouwmeester Bouwmeester en Van Leeuwen
Als mede organisator van de Creative Cube en in het gebied gevestigde ondernemer nauw betrokken bij de ontwikkeling van de ideeën voor het Centraal District. Kan uitstekend aangeven waar zijn betrokkenheid bij de gebiedsontwikkeling op stoelt

Marlies Dekkers Modeontwerpster
Internationaal gerenommeerde mode-ontwerpster en ondernemer die het voornemen heeft om zich in het gebied te vestigen en haar imago en wereldfaam graag wil koppelen aan de het mixone-concept. Zij heeft inmiddels ruimte gehuurd in Central Post een project van ontwikkelaar LSI dat momenteel in uitvoering is

Guus van der Werff Ondernemersfederatie Rotterdam City
Kan het economische belang van de gebiedsontwikkeling voor het Midden en Kleinbedrijf in de binnenstad nader toelichten

Marco Rensma Kamer van Koophandel
Kan het economisch belang van de gebiedsontwikkeling aangeven voor Rotterdam en de regio

Kees Vrijdag Kamer van Koophandel
Idem

Wim Verburg Bewoner uit Blijdorp
Tijdens het AIR-debat op 12 december 2007 gaf hij aan dat het verzet van enkele bewoners uit de Provenierswijk de ontwikkeling van Rotterdam frustreren. Daarmee vertegenwoordigt hij een gevoel dat bij een groot aantal andere stadsbewoners leeft die positief staan tegenover de plannen.

Procesmanagement Centraal District Rotterdam
10 april 2008

BIJLAGE 4: INTERVIEWVRAGEN

Lijst met de interviewvragen gesteld aan:

- dhr. John Westrik
- dhr. Fons Meijer
- dhr. Carol Hol en David Tuinzing
- dhr. Martin Guit
- mevr. Ria Aarnink

Interviewvragen

1. Verschillende ruimtelijke beleidsplannen zijn van groot belang gebleken voor het project Rotterdam Central District. Wat waren volgens u de drie belangrijkste plannen? En kunt u bondig aanduiden wat het belang van deze plannen was?
2. De ontwerpuitgangspunten voor de zogenaamde 'Entree van de Stad' zijn op 25 maart 1997 gepresenteerd in de gemeenteraad van Rotterdam. Deze uitgangspunten worden bijna ongewijzigd overgenomen in het voorontwerp bestemmingsplan Stationskwartier van september 2005. Wat lag hier ten grondslag aan denkt u?
3. In de periode tussen de eerste geformuleerde uitgangspunten uit 1997 en het voorontwerp bestemmingsplan uit 2005 is het Masterplan van Alsop gepresenteerd en afgewezen. Welke functie had de procedure rondom dit plan van Alsop gezien de 'ongewijzigde' uitgangspunten voor het Stationsgebied?
4. In 2005 is een Stedenbouwkundig Plan opgesteld, dat in 2008 in aangepaste vorm is vastgesteld. Korte tijd hiervoor in juni 2007 is het Plan Weena: Global City District gepresenteerd in samenwerking met marktpartijen. Vindt u dat dit laatstgenoemde plan achteraf gezien van grote noodzaak was? En welke invloed hebben de plannen volgens u op elkaar gehad?
5. November 2004 is in het Bouw- en investeringsprogramma (Stallen en Parkeren) budget gereserveerd voor de parkeergarage en in augustus 2007 is een vrijstellingsprocedure in gang gezet zonder dat de parkeergarage in de gemeenteraad is behandeld. Klopt dit? Welk besluit lag aan die budgetreservering ten grondslag?
6. Nadat het budget voor de Kruispleingarage in 2004 is gereserveerd en in 2007 een bestemmingsplanprocedure in gang is gezet worden in 2008 en 2009 verschillende maatschappelijke partijen bij de plannen voor het Kruisplein betrokken. Wat was de directe aanleiding voor deze betrokkenheid? Vindt u achteraf gezien dat deze maatschappelijke partijen er eerder bij betrokken hadden moeten worden?
7. Bent u van mening dat de Kruispleingarage en de verbindingen tussen het Kruisplein, Stationsplein en de Culturele As door de gemeente Rotterdam als 'must-have' werd gezien? Zo ja, waarom? En hoe heeft de gemeente dit kenbaar gemaakt?
8. Denkt u dan ook dat deze 'must-have' Kruispleingarage gerealiseerd is omdat de gemeente dit stevast heeft geïmplementeerd in verschillende plannen, zoals de Stadsvisie (2007), het Stedenbouwkundig Plan (2005/2007), het Binnenstadsplan (2008), het Verkeersplan Binnenstad (2009) enzovoorts?
9. Tijdens de behandeling van het ontwerpbesluit van de Kruispleingarage in de gemeenteraad op 06 mei 2008 heeft het gemeentebestuur drie varianten op de Kruispleingarage gepresenteerd die eigenlijk geen reële opties waren. Welke strategie zat hierachter?
10. De Structuurvisie uit februari 2011 werd opgesteld en vastgesteld nadat het Stedenbouwkundig Plan sinds 2007 al in werking is gesteld. Bent u van mening dat de structuurvisie te laat wordt opgesteld en vastgesteld?
11. Wat vindt u van de rol van Rijk bij lokale projecten door dit gebied een sleutelproject status te geven en direct betrokken te zijn bij ontwikkelingen? Vindt u dat bij dergelijke projecten binnen de gemeentegrenzen de gemeente planinhoudelijk meer het alleenrecht zou moeten krijgen?
12. Is er in het verloop van het proces een verschil in krachtverhouding tussen een ontwerpende gemeentelijke instelling, zoals de afdeling stedenbouw en een ontwikkelende gemeentelijke instelling zoals het OBR? En hoe blijkt dit uit de praktijk?
13. Wat vindt u van de kwaliteit van de genoemde plannen met betrekking tot het Stationskwartier die door de gemeente Rotterdam zijn opgesteld in vergelijking met andere gemeenten of andere projectgebieden?
14. Bent u van mening dat de ontwikkelingen van het Stationsgebied een katalyserend effect hebben op eventuele toekomstige ontwikkelingen van omliggende gebieden (Lijnbaankwartier, Oude Westen, Laurenskwartier)? Zo ja, is deze volgorde bewust ingezet? Hoe is dit effect zichtbaar gebleken?