

STADSHAVENS ROTTERDAM TUSSEN INHOUD EN PROCES

Elke stedelijke gebiedsontwikkelingsopgave is uniek. Een succesvolle werkwijze bij de ene opgave biedt geen enkele garantie voor positieve resultaten bij de andere. Voor de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn dit nogal onbevredegende constatering. Ook in Rotterdam heeft de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens dat moeten onderkennen. In het gebied tussen haven en stad ontdekte men een opgave zonder precedentes, met het 'ontstaan' van een uitzonderlijk proces als resultaat. Het verbaal onthult een nieuwe benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling; een benadering tussen inhoud en proces.

Tom Daamen

Stadshavens Rotterdam is hot. In korte tijd heeft zij zich ontwikkeld tot een stedelijk gebiedsontwikkelingsvraagstuk van internationale allure. Nu de laatste havengebieden binnen de ruit van Rotterdam hoog op de shortlist staan voor toekomstige sleutelprojecten van het ministerie van VROM, lijkt de aandacht voor het vraagstuk alleen maar toe te gaan nemen. De Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens

Rotterdam NV (kortweg OMSR), die is opgericht om de ontwikkeling van het stadshavensgebied te regisseren, lijkt daarmee een voorspoedige toekomst tegemoet te gaan. Of niet? Uit nadere analyse valt op te maken dat het hier gaat om een opgave die sterk verschilt van tot nu toe gangbare ontwikkelingen aan het Rotterdamse waterfront. Zij blijkt niet alleen voor de praktijk, maar ook voor de wetenschap een zeer uitdagende complexiteit te bezitten. De wijze waarop de OMSR met die

complexiteit omgaat is daarbij voor beide werelden interessant. Door onderzoek naar het management van stedelijke gebiedsontwikkeling¹ wordt getracht theorie en praktijk te verbinden.

DE INHOUDELIJKE BENADERING VAN RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSPROCESSEN WORDT VOORAL IN VERBAND GEBRACHT MET ONTWERPENDE DISCIPLINES

Onderzoek naar stedelijke gebiedsontwikkeling wordt vanuit vele wetenschappelijke disciplines verricht. Daarbij kunnen vele soorten of typen stedelijke gebieden worden onderscheiden. Typen stedelijke

gebieden worden dan vaak verdeeld aan de hand van hun verschil in functie, bouwperiode en ligging binnen de stad. Denk daarbij aan de vernieuwing van naoorlogse woonwijken (stadsvernieuwing), aan de vernieuwing van bedrijventerreinen of aan de vernieuwing van de (doorgaans multifunctionele) binnenstad. Een gebiedstype dat in de literatuur veel aandacht krijgt zijn zogenoemde transformatiegebieden. Hierbij gaat het om verouderde industrie- en haventerreinen die

(afhankelijk van de bouwperiode) gelegen zijn op verschillende plaatsen in de hedendaagse stad, waarbij een ingrijpende verandering van inrichting en gebruik moet plaatsvinden (Daamen 2005). De transformatie van haventerreinen krijgt daarbinnen, vooral door hun bijzondere ligging aan het water, veel aandacht (Breen & Rigby 1996, Bruttomesso 1995, Hoyle & Pinder 1992, Marshall 2001, Meyer 1999, Schubert 2001).

In de literatuur over de transformatie van haventerreinen is weinig aandacht geschonken aan de wijze waarop deze waterfrontontwikkelingen tot stand zijn gekomen. Veel publicaties richten zich op één of een aantal (vaak als 'succesvol' aangeduide) cases en maken een vergelijking vanuit een specifieke discipline, met name vanuit de planning en stedenbouw. Informatie over het management van de ontwikkeling van dit type stedelijk gebied is in de literatuur niet of nauwelijks te vinden. Bovendien blijven ook de belangen en doelstellingen van betrokken partijen met betrekking tot het bestudeerde gebied onderbelicht. Hierdoor blijft het perspectief van waaruit de ontwikkeling succesvol wordt genoemd onduidelijk of beperkt tot (de discipline van) de auteurs zelf. Het gebrek aan aandacht voor de aanpak achter soms wereldberoemde waterfrontontwikkelingen maakt het leren en beoordelen van deze voorbeelden vanuit een managementoptiek dus erg moeilijk. Daarnaast is het simpelweg kopiëren van succesvolle plannen en werkwijzen (zoals over de hele wereld veelvuldig heeft plaatsgevonden) niet aan te raden; verschillen in contextgebonden factoren moeten bij de analyse van het management van deze transformatieprocessen worden betrokken en op hun rol beoordeeld. De managementbenadering is daarbij een voorwaarde; een interdisciplinaire benadering die benodigde kennis uit verschillende disciplines verbindt en die theorie en praktijk nader tot elkaar moet brengen.

Theorie en praktijk

Roberts e.a. (2002) stellen dat het door middel van de analyse van theorieën en concrete voorbeelden van het management van stedelijke gebiedsontwikkeling, naast een veelheid aan contextgebonden factoren, mogelijk moet zijn een aantal algemene principes en methoden van *good practice* te produceren. Bij wetenschappelijk onderzoek naar het management van stedelijke gebiedsontwikkeling gaat het dan ook om het vinden van een middenweg tussen het formuleren van theorieën en het genereren van concrete, praktijkgerichte methoden of instrumenten. Het komt regelmatig voor dat wetenschappers methoden of instrumenten die voortkomen uit praktijkonderzoek een te breed toepassingsgebied meegeven, waardoor deze kennisproducten te abstract zijn voor daadwerkelijk gebruik in de praktijk. Andersom zijn de werkschema's of stapenplannen van met name adviesbureaus echter weer

De rol van Stadshavens Rotterdam

'De taak van Stadshavens Rotterdam is het regisseren en (doen) realiseren van de transformatie van het stadshavensgebied in een duurzame combinatie van havenfuncties, stedelijk economische functies en woonfuncties. Goede samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam NV en de gemeente Rotterdam vormt daarbij een wezenlijke succesfactor. Om die reden heeft Stadshavens Rotterdam de vorm van een vennootschap die zelfstandig en op basis van gelijkwaardige inbreng van gemeente en Havenbedrijf functioneert'. – Stadshavens Rotterdam Ontwikkelingsstrategie (Concept, februari 2005)

zo specifiek dat ze aansluiting missen met bestaande literatuur en te weinig abstract zijn om 'overdraagbaar' te zijn (Verbart, 2004). Het is dus een uitdaging om bij onderzoek naar het management van stedelijke gebiedsontwikkeling kennisproducten te genereren die abstract genoeg zijn om relevant te zijn voor hantering bij de ontwikkeling van andere stedelijke gebieden, maar gericht blijven op een bepaald type opgave.

Bij onderzoek naar het management van Stadshavens Rotterdam bestaat vooraf de neiging deze opgave te typeren als de transformatie van een haventerrein. Uit een grove analyse van de functieverdeling in het gebied blijkt echter dat het hier naast havenfuncties ook gaat om terreinen voor al dan niet havengerelateerde bedrijvigheid en een woongebied. Bovendien gaat het allerm minst om een verouderd haventerrein die zijn functie verloren heeft, zoals de terreinen waar men zich in de literatuur hoofdzakelijk op richt. Aan de hand van het verschil in functie, bouwperiode en ligging binnen de stad zou het gebied dus kunnen worden verdeeld in verschillende locaties waar op termijn zowel vernieuwing (wonen en bedrijven) als transformatie (havenfuncties) zullen plaatsvinden. Toch is in de praktijk het initiatief ontstaan om het gebied als geheel te benaderen, waardoor er sprake is van een nieuwe, unieke opgave die meerdere gebiedstypen omvat. Dit vraagt

De doelen

'In de statuten van OMSR wordt een doel opgenomen. [...] Men dient zich hierbij te realiseren dat OMSR een "eigen" doel heeft en dat OMSR niet automatisch een verlengstuk van de partijen is. De bedoelingen en belangen van NV HvR, de Gemeente en OMSR zullen niet per definitie geheel parallel lopen. Het statutaire doel is [...] gericht op bepaalde strategische, lange termijn doelen ten behoeve van de stad Rotterdam.' – Openbaar overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie (3 juli 2003).



om een meer diepgaande analyse van het vraagstuk Stadshavens Rotterdam en de wijze waarop de ontwikkeling van het gebied wordt aangepakt – het management. Hierbij wordt enerzijds gekeken naar de managementorganisatie, de doelstellingen van die organisatie en de wijze waarop zij die wil bewerkstelligen – de strategie. Anderzijds wordt de omgeving van deze organisatie geanalyseerd en de wijze waarop veranderingen in die omgeving doelstellingen en strategie beïnvloeden. De omgeving bestaat daarbij uit de (relatie tussen) partijen die direct bij de ontwikkeling betrokken zijn en uit ontwikkelingen die direct invloed uitoefenen op de ruimteclaims in het gebied.

Inhoud en Proces

Het management van stedelijke gebiedsontwikkeling kent geen gezaghebbend theoretisch kader. Daarom omvat onderzoek naar het management van stedelijke gebiedsontwikkeling naast het doen van praktijkonderzoek ook een theoretische zoektocht naar managementconcepten voor verwante (deel)processen. Procesmanagement is een van deze concepten. Procesmanagement is afkomstig uit de bestuurskundige literatuur en richt zich op de interactie tussen actoren binnen een breed scala aan ‘veranderingsprocessen’ (Bekkering e.a. 2001, De Bruijn e.a. 2002, Edelenbosch 2000, Klijn e.a. 2000, Teisman 2001). Daarbinnen is de laatste jaren ook onderzoek gedaan naar ruimtelijke ontwikkelingsprocessen, waaronder in bestaande stedelijke gebieden. Hierbij wordt aandacht voor het proces (de interactie tussen partijen) tegenover andere, met elkaar verwante benaderingen van ruimtelijke ontwikkelingen geplaatst. De Bruijn e.a. (2004) spreken daarbij van proces versus hiërarchische sturing of *command and control*, proces versus project, proces versus chaos en proces versus inhoud.

De inhoudelijke benadering van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen wordt vooral in verband gebracht met ontwerpende disciplines, waarbinnen de opvatting leeft dat de intense analyse van een opgave via een ontwerp-

proces een voorstel op kan leveren die aan de eisen van betrokkenen voldoet. In de praktijk blijken ontwerpers dit rationele proces echter lang niet altijd te kunnen voltooien (De Bruijn e.a. 2004). Op basis van eigen feiten en waarden kan iedere betrokken partij er namelijk een eigen definitie van de opgave op na houden, die met de tijd (door nieuwe feiten of wijzigende waarden) ook nog eens kan veranderen; dit werkt conflicten in de hand. Deze zogenoemde pluralistische en dynamische kijk op de werkelijkheid is fundamenteel voor het procesdenken dat in de bestuurskunde post heeft gevat en vormt een breuk met de rationalistische, statische opvattingen van hierboven bedoelde ontwerpers; de tegenstelling tussen inhoud en proces komt hieruit voort. In het onderzoek naar ruimtelijke ontwikkelingen zijn bestuurskundigen echter gestuit op het moeilijk veranderbare karakter van de gebouwde omgeving en de noodzaak om bij een ontwikkeling tot realisatiebesluiten te komen die moeilijk te herzien en (eenmaal in uitvoering) tamelijk onomkeerbaar zijn. In combinatie met het grote aantal betrokkenen en de lange tijdsduur die onderzochte ruimtelijke initiatieven met zich meebrengen, spreken bestuurskundigen terecht van complexiteit en een daarmee samenhangende onbegrensbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen. In deze gevallen zou gestreefd moeten worden naar een inhoudelijk-procesmatige manier van werken. Daarbij moeten (onafhankelijke) inhoudelijke experts worden betrokken en moet er een variëteit aan mogelijke probleemdefinities en oplossingen worden gegenereerd. Hierbij zou de kans op leerprocessen en ‘betere’ inhoudelijke oplossingen bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen moeten gaan toenemen (De Bruijn e.a., 2004).

Wat een inhoudelijk-procesmatige manier van werken bij ruimtelijke ontwikkelingen volgens de bestuurskundigen concreet moet omvatten blijft in de literatuur onduidelijk. De Bruijn e.a. (2004) benadrukken net als in andere literatuur ook het belang van de specifieke context waarin ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Daarnaast hebben zij het over de dilemma’s die met het managen van deze ontwikkelingen samenhangen en de menselijke gewoonte ontwikkelingen af te bakenen en te ordenen in (ogenschijnlijk) beheersbare deelprocessen. Het genereren van algemene aanbevelingen (laat staan methoden) op het aggregatieniveau van ‘ruimtelijke ontwikkelingen’ is volgens De Bruijn e.a. (2004) niet raadzaam. In dit artikel wordt daarom gezocht naar een ander, meer inhoudelijk aggregatieniveau; een bepaald type stedelijke gebiedsontwikkelingsopgave.

Stadshavens Rotterdam²

Op 1 januari 2004 begon de nieuw opgerichte Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam NV (OMSR) met het actief onderzoeken van de mogelijkhe-

Ontwikkelingsstrategie Stadshavens Rotterdam – Tien ambities

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Het gebied positioneren als gevarieerd stedelijk milieu voor wonen én werken 2. De bestaande bedrijvigheid blijven faciliteren 3. De bedrijvigheid uitbreiden, verbreden en versterken 4. Nieuwe woonmilieus realiseren 5. Het gebied versterken met stedelijke voorzieningen 6. Een schaa sprong mogelijk maken 7. Excelleren met water 8. Het gebied met meer modaliteiten bereikbaar maken 9. Stedelijke en landschappelijke kwaliteiten benutten 10. Milieu tot drager van omgevingskwaliteit maken | |
|---|--|

den om de overgebleven havengebieden binnen de Rotterdamse ruit te herontwikkelen tot stedelijk gebied. De ontwikkeling van de Kop van Zuid heeft uitgewezen dat het erg moeilijk en kostbaar is om verouderde, verpauperde haventerreinen nieuw leven in te blazen. De Rotterdamse gemeente nam daarom begin deze eeuw een meer pro-actieve houding aan om de verpaupering van oudere haventerreinen en het ontstaan van 'dood water' te voorkomen. Het was waarschijnlijk deze pro-actieve houding die drie Rotterdamse raadsleden ertoe bewoog een motie in te dienen ter oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij voor het 'gebied van de Waalhaven en gedeelten van de Eemhaven op de zuidelijke oever van de Nieuwe Maas, eventueel later aansluitend op dat van de Merwehaven op de noordelijke oever'.³ Het gebied, dat inmiddels (met toevoeging van de Vierhavens) bekend staat als Stadshavens en nog altijd zeer actieve en succesvolle havenactiviteiten herbergt, zou volgens de motie plaats moeten gaan bieden aan 'droge', niet aan het water gebonden economische activiteiten en woningbouwlocaties.

De aanleg van de Tweede Maasvlakte is bij het verzoek tot oprichting van de OMSR een van de belangrijkste aanleidingen geweest. De verplaatsing van havenactiviteiten uit het stadshavensgebied westwaarts zou door de aanleg van de Tweede Maasvlakte (plaatsbiedend aan 1.000 hectare nieuwe havenfuncties) een reële verwachting zijn. In lijn met deze verwachting werd de noodzaak voor een zelfstandige ontwikkelingsmaatschappij onder andere beargumenteerd vanuit de enorme schaal van het gebied, de afhankelijkheid van een zorgvuldig herallocatieproces van bedrijven en de stevige ruimtebehoefte van stedelijke economische functies, woningbouw en voorzieningen⁴. De oprichting van de OMSR ging uiteindelijk 'hand in hand' met de privatisering van het Gemeentelijke Havenbedrijf Rotterdam. De nieuwe NV Haven van Rotterdam (HbR) en de Rotterdamse gemeente participeren gelijkwaar-

dig in de OMSR; zij bezitten ieder 50 procent van de aandelen. Hoewel het idee van een zelfstandige ontwikkelingsmaatschappij primair geïnspireerd was op voorbeelden elders (met name in Hamburg), zou de OMSR zich snel realiseren dat de Rotterdamse opgave sterk afwijkt van die van haar inspirators.

De privatisering van het Rotterdamse havenbedrijf betekende tevens het overdragen van alle gemeentelijke haventerreinen (inclusief het stadshavensgebied) naar het HbR in eeuwigdurende erfpacht. Het stadshavensgebied omvatte vanaf dat moment dus bijna 1.000 hectare aan hoofdzakelijk havenbeheerde grond. In het gebied zijn dan ook 850 bedrijven gevestigd met bij elkaar 20.000 werknemers. Dertien procent van de goederenoverslag van de Rotterdamse haven en veertig procent van de totale containeroverslag in de Rotterdamse haven (een segment van de markt met grote groeiverwachtingen) wordt er gerealiseerd. Het stadshavensgebied zou daarmee op zichzelf goed kunnen concurreren met andere middelgrote zeehavens in Europa, waardoor het limiteren van overslagfuncties in het gebied in haveneconomisch opzicht wat irrationeel overkomt. Het negatieve oordeel van de Raad van State omtrent de aanleg van de Tweede Maasvlakte eind 200⁴ (dat het project minimaal een jaar vertraagde), sprak bovendien ook niet in het voordeel van het opstarten van een herallocatieproces van havenfuncties uit het stadshavensgebied. De affaire rond HbR-topman Scholten even daarvoor had de aandacht van het HbR bovendien (terug) op haar financiële huishouding en kernactiviteiten gedwongen. Het was kortom nog in hetzelfde jaar van haar oprichting dat de OMSR – vooral vanuit het perspectief van het HbR – haar *raison d'être* leek te verliezen. Dit resulteerde in het opschorten van de (in gemeentelijke stukken) voorgenomen overdracht van gronden van het HbR naar de OMSR en het begin van een heroverweging over de toekomst van de OMSR door haar oprichters. Gedurende het jaar 2005 bevond de OMSR zich als een ontwikkelingsmaat-

schappij in een onzekere situatie met betrekking tot haar doelstellingen. Zij moest zich kortweg aanpassen en reageren op de veranderde relatie tussen de haven en de gemeente van Rotterdam, alsmede de veranderde ruimteclaims van de haven in het stadshavensgebied als gevolg van de vertraagde aanleg van de Tweede Maasvlakte. Op dat moment, in februari 2005, publiceerde de OMSR het concept van haar ontwikkelingsstrategie.

Ontwikkelingsstrategie

De ontwikkelingsstrategie is voor de OMSR vooral een communicatiedocument. Het doel was het publiek te informeren over de visie van de OMSR op het stadshavensgebied. Deze visie werd beargumenteerd met de aanwezigheid van belangrijke ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel de stad als de haven, en de kansen voor een gemeenschappelijk rendement. 'Er is een duidelijke win-winsituatie mogelijk. De positie van de mainport kan worden versterkt door verbreding van de economische structuur. Het stadshavensgebied vormt daarbij geografisch en functioneel een schakel tussen havengebonden en meer stedelijk georiënteerde bedrijvigheid. Tegelijk kan de levendigheid van de haven in dit gebied zorgen voor nieuwe en bijzondere milieus voor woningen, voorzieningen en stedelijke economische functies. Die dubbele oriëntatie krijgt een nieuwe impuls als het stadshavensgebied zich straks op het kruispunt van de belangrijkste oost-west gerichte transportassen en de noord-zuid gerichte infrastructuur van HSL en A4 bevindt. Een voorwaarde om die win-winsituatie te bereiken is, dat een mogelijke concurrentie tussen stad en haven wordt voorkomen' (OMSR, 2005). De ontwikkelingsstrategie van de OMSR trachtte dus niet alleen antwoord te geven op de vraag wat er in het stadshavensgebied ontwikkeld zou moeten worden, maar ook nadrukkelijk waarom de ideeën van de OMSR belangrijk zijn; zowel voor haar aandeelhouders als voor belanghebbenden in en om het gebied. Omdat de ontwikkelingsstrategie (formeel gepresenteerd als een 'concept') opgevolgd zou worden door een zogenoemde consultatieronde van meer dan 50 belanghebbenden, werd een zo helder mogelijke argumentatie in het document essentieel geacht.

Behalve zijn belangrijkste communicatieve functie wordt er in de ontwikkelingsstrategie gesproken van verschillende andere functies. Ten eerste scheidt zij 'een integrerend kader' voor een pakket beheersmaatregelen (korte termijn), projecten (korte en middellange termijn tot 2015) en toekomstbeelden (2030 en verder). Dit integrerende kader geldt vooral als uitnodiging voor een 'debat en discussie over het gebied en de betekenis ervan voor de stad'. Daarnaast biedt het document een kader voor partiële transformaties, waarvan de uitwerking later in 2005 volgde. Voorbeelden hiervan zijn de herbesteding van de voormalige

loodsen van de Rotterdamse Droogdok Maatschappij (RDM) en DockWorks; de ontwikkeling van in totaal 20.000 vierkante meter kantoren, een boulevard met terrassen, een ruime parkeervoorziening en horecafaciliteiten.⁵ Tezamen zou het document aldus een overzicht bieden van het onderzoek en voortschrijdend inzicht van de OMSR in het stadshavensgebied en het presenteren van tien 'ambities' voor haar toekomst (zie kader). Een aantal van die ambities zijn daarbij vertaald in concrete kortetermijnprojecten. De nadruk in het document ligt echter op de huidige situatie en het hedendaagse economische belang van het gebied voor de Rotterdamse haven en stad. In het voorwoord van de ontwikkelingsstrategie, geschreven door de voormalig directeur van de OMSR Fred de Ruiter, wordt dit essentiële verschil met eerdere ontwikkelingen aan het Rotterdamse waterfront benadrukt: 'Het stadshavensgebied is economisch waardevol voor stad en haven. Anders dan eerdere transformaties in Rotterdam zal het accent in het gebied vooral liggen op economische vernieuwing. Dat is de komende tien jaar onze belangrijkste inzet'.

Ruimteclaims

Het belang van de haven voor de stad Rotterdam, voor haar regio en voor Nederland heeft invloed op processen die direct of indirect met haar ruimtelijke ontwikkeling van doen hebben. Zoals in relatie tot Stadshavens met de aanleg van de Tweede Maasvlakte goed geïllustreerd kan worden, is het zeer aannemelijk dat ook andere ruimtelijke ontwikkelingen in de Rotterdamse regio zowel inhoudelijk als procesmatig met elkaar verweven zijn. Binnen deze waaier aan ontwikkelingen is de OMSR slechts een van vele spelers. De belangen van het HbR en de gemeente Rotterdam vinden hun uitwerking dan ook in een scala aan economische, sociaal-culturele en ecologische doelstellingen op verschillende schaalniveaus. Opvallend daarbij is dat het nu zelfstandige HbR in de loop van 2005 een meer bewuste benadering heeft ontwikkeld ten opzichte van haar vastgoed, resulterend in het opzetten van een vastgoedbeheerafdeling binnen de organisatie. De gemeente Rotterdam had in de tussentijd de handen vol aan de lopende problematiek in de bestaande stedelijke woongebieden, met name in de politiek gevoelige vernieuwingswijken. Daarnaast leek de bestuurlijke aandacht voor Stadshavens door de gemeentelijke verkiezingen in maart 2006 wat gefragmenteerd, hoewel het langetermijnbelang van het gebied voor de stad op verschillende bestuurlijke niveaus steeds vaker als belangrijke 'actuele' opgave wordt aangemerkt.⁶ De uiterst serieuze kandidaatstelling van Stadshavens Rotterdam als een van de toekomstige nationale sleutelprojecten is daarvan een logisch gevolg.

De OMSR en het vraagstuk Stadshavens zitten gevangen in de dynamiek tussen wereldhaven en stad.

Havenbedrijf, gemeente en OMSR moeten daarbij voldoen aan steeds veranderende eisen en wensen op verschillende schaalniveaus. De concrete gevolgen hiervan voor Stadshavens Rotterdam begonnen in de eerste maanden van 2006 gestalte te krijgen, toen de OMSR aankondigde dat het HbR het voortouw neemt in de verdere ontwikkeling van de Waalhaven ten zuiden van de Nieuwe Maas. In een informatiebulletin van de OMSR

komt de spanning tussen de ruimteclaims van stad en haven in het stadshavensgebied goed tot uiting: 'Door de positieve ontwikkeling van de economie neemt de vraag naar locaties voor bedrijven en kantoren in de maritieme en logistieke sector sterk toe. Daarom is afgesproken daarop vooralsnog nadruk te leggen bij de verdere ontwikkeling van het Waalhavengebied. [...] Stadshavens Rotterdam richt zich voorlopig vooral op de noordelijke Maasoever en de verdere ontwikkeling van het voormalige RDM-terrein. [...] We zien ook dat de vertraging in de aanleg van de Tweede Maasvlakte leidt tot meer druk op de ruimte in de bestaande gebieden. Vergeet niet, we praten wel over een gebied waar 20.000 mensen werken. Daarom is het goed dat we regelmatig en intensief overleggen met Deltalinqs (ondernemersorganisatie voor haven en industrie), de Kamer van Koophandel en andere organisaties. [...] Samen zoeken we naar de beste oplossingen voor de toekomst van het stadshavensgebied'.⁷

Conclusie

In dit artikel is een beeld geschetst van de problematiek rond wetenschappelijk onderzoek naar het management van stedelijke gebiedsontwikkeling. Het gaat daarbij enerzijds om de nadere toepassing van bestaande theoretische concepten, zodat er meer praktijkgerichte kennisproducten kunnen worden ontwikkeld. Anderzijds gaat het om het interdisciplinair onderzoeken van praktijkvoorbeelden, zodat de theorie kan worden aangepast en aangevuld. Deze poging om theorie en praktijk wederzijds te verbinden leidt echter tot dilemma's die inherent zijn aan het object van management; de ontwikkeling van een stedelijk gebied. Iedere opgave heeft daarbij unieke inhoudelijke kenmerken die een evenzo uniek proces opleveren. Het verband tussen inhoud en proces biedt daarbij echter inzicht in een manier van werken die ook voor andere opgaven leerzaam kan zijn. In dit artikel is daarbij gefocust op een actuele opgave op het snijvlak van haven en stad; Stadshavens Rotterdam. Hieraan kunnen de

volgende conclusies worden verbonden:

Tussen theorie en praktijk – De complexe stedelijke gebiedsontwikkelingsopgave kent verschillende, door partijen op basis van eigen feiten en waarden gegeneerde definities, die constant aan verandering onderhevig zijn. Het management van de stedelijke gebiedsontwikkelingsopgave moet pragmatisch met die dynamiek om proberen te gaan. Bij Stadshavens

HET STADSHAVENSGBIED VORMT GEOGRAFISCH EN FUNCTIONEEL EEN SCHAKEL TUSSEN HAVENGEBONDEN EN MEER STEDELIJK GEORIËNTEERDE BEDRIJ- VIGHEID

Rotterdam heeft dit geleid tot de voorzichtige, bemiddelende strategie van de Ontwikkelingsmaatschappij (OMSR). Er is daarbij gekozen voor het propageren van binding en consensus in een poging de principiële verschillende belangenoriëntaties van 'haven en stad' nader tot elkaar te brengen. Het expliciet benoemen van goede samenwerking als een 'wezenlijke succesfactor' (zie inzet) is daarin niet toevallig. Het bereiken van een gezamenlijke probleemdefinitie met het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam is voor de OMSR een voortdurende strijd, terwijl dit volgens de literatuur voor een goede procesgang niet vereist is (De Bruijn e.a. 2004). Het uitblijven van een gezamenlijke oplossingsrichting voor het stadshavensgebied mag daarentegen wel verontrustend worden genoemd. Hoewel partijen het gebied ogenschijnlijk als één geheel willen benaderen, getuigt de noord-zuidverdeling die begin 2006 in het gebied is ontstaan van het tegengestelde. De ambitie van een integrale havenstedelijke oplossingsrichting voor het gebied lijkt daarmee te worden verlaten. De spagaat tussen haven en stad in Rotterdam heeft bij de OMSR in ieder geval tot strategisch gedrag geleid die gericht is op de eigen continuïteit en de legitimiteit van Stadshavens als dé stedelijke gebiedsontwikkelingsopgave van Rotterdam en omstreken. Hierbij is dus sprake van een min of meer noodgedwongen 'inhoudelijk-procesmatige' manier van werken. Communicatie speelt bij deze manier van werken een grote rol, omdat het uitdragen van de mogelijkheden in het gebied bij professionals, bestuur en burgers voor het draagvlak zorgt die de OMSR zo hard nodig heeft. Concrete, kortetermijningrepen op locaties rondom de noordelijke Vierhavens en het zuidelijke RDM-terrein zijn daarnaast cruciaal; iedere ontwikkelingsmaatschappij wordt immers voornamelijk afgerekend op fysiek-ruimtelijke resultaten.

Opgavetypologie – Praktijkgerichte en overdraagbare inzichten over het management van stedelijke gebiedsontwikkeling moeten primair gericht blijven op een

bepaald type opgave. Dit vraagt om criteria aan de hand waarvan een opgavetypologie kan worden ontwikkeld, zodat daar uitgangspunten voor een bepaalde manier van werken aan kunnen worden gekoppeld. De verdeling van typen stedelijke gebieden aan de hand van hun verschil in functie, bouwperiode of ligging binnen de stad is hiervoor niet (meer) geschikt. De laatste jaren wordt echter zowel in de litera-

tuur als in de praktijk de mate van complexiteit van opgaven benadrukt. Het complexiteitsbegrip lijkt, naast andere veranderprocessen (zie o.a. Teisman 2005), ook een geschikt vertrekpunt voor stedelijke gebiedsontwikkeling. De mate van complexiteit kan hierbij gedefinieerd worden als de mate waarin de (in essentie onbegrensbare) ontwikkeling van een stedelijk gebied zich laat afbakenen teneinde een ruimtelijke ingreep praktisch mogelijk te maken. De mate waarin de ontwikkeling zich laat afbakenen moet dan gezocht worden in de gewenste verandering die initiatiefnemers in een bepaald gebied willen bewerkstelligen. Deze verandering kent gelijktijdig inhoudelijke en procesmatige aspecten. Een en ander laat zich aan de hand van Stadshavens Rotterdam goed illustreren.

Stadshavens Rotterdam staat bekend als een complexe opgave. Deze complexiteit komt voort uit het verschil tussen de bestaande (probleem)situatie in het gebied en de gewenste situatie. De bestaande situatie kenmerkt zich door de diversiteit aan belanghebbenden, de hoeveelheid domeinen waarin het gebied van betekenis is en de ontwikkelingen op andere schaalniveaus die de ruimtevrage in het gebied sterk kunnen beïnvloeden. Denk daarbij aan de meer dan 50 belanghebbenden waar de consultatieronde van de OMSR mee gemoeid was, de economische en (inmiddels) politieke betekenis van het gebied en de relatie tussen ontwikkelingen op de mondiale maritieme transportmarkt en de ruimteclaims in het stadshavensgebied. De veranderingen die de OMSR in deze multi-actor-, multi-domain-, en multi-levelconstellatie wil bewerkstelligen zijn groot en de effecten ervan in wezen onzeker. Bovendien zullen de beoogde veranderingen in het stadshavensgebied veel tijd gaan kosten, waardoor de onvoorspelbaarheid toeneemt en de betekenis van de ontwikkeling op verschillende schaalniveaus wijzigt; zelfs de geografische afbakening van het gebied zelf is aan verandering onderhevig is. Kortom, er kan met recht gesproken worden van een complexe opgave. Bewustwording, kennisverzameling en communicatie

over de scope van de ontwikkeling blijken bij deze mate van complexiteit kernactiviteiten. De openbare debatten, manifestaties en ontwerpwedstrijden die de OMSR regelmatig organiseert zijn hiervan goede voor-

beelden. De werkzaamheden van de OMSR zijn daardoor wellicht minder zichtbaar dan daadwerkelijke ontwikkel- en bouwactiviteiten, maar daarom niet vanzelf minder belangrijk.

Wanneer het management van stedelijke gebiedsontwikkeling bij de ene opgave moet worden vergeleken met die bij de andere, zal dat zowel op inhoudelijke als procesmatige aspecten moeten gebeuren. De selectie van cases hangt dus samen met het type opgave waar het kennisproduct van onderzoek (theorie, instrument of methode) primair op gericht moet zijn. Opgaven die vergelijkbaar zijn met die van Stadshavens Rotterdam zijn echter niet gemakkelijk gevonden. De zojuist omschreven dynamiek in de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden op het snijvlak van de groeiende, mondiale zeehaven en de stad lijkt daarbij het belangrijkste criterium. Het is interessant om te onderzoeken of die dynamiek ook in Europa's andere zogenoemde (zee)mainports tot vergelijkbare opgaven en manieren van werken leiden, zoals in Hamburg en Antwerpen.⁸

Tussen inhoud en proces – De belangen en bedoelingen van de OMSR ten aanzien van het stadshavensgebied zijn misschien niet altijd overeenkomstig, maar ook zeker niet in strijd met die van haar aandeelhouders. Het belang van de ontwikkeling van dit gebied moet door het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam dan ook daadkrachtiger in relatie worden gebracht tot andere projecten binnen het grotere havenstedelijke geheel, zoals de aanleg van de Tweede Maasvlakte, de intensivering van de binnenstad, de ontwikkeling van bedrijventerrein de Hoeksche Waard en de realisatie van landelijke woongebieden in de Zuidplaspolder.⁹ Alleen daarom verdient Stadshavens Rotterdam overigens al een sleutelprojectstatus: de politieke keuze voor de versterking van de haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol moet gepaard gaan met steun voor alle serieuze initiatieven die de ruimtelijke ontwikkeling van deze mainports zowel inhoudelijk als procesmatig op een kwalitatieve manier willen verbinden met hun stedelijke omgeving.

De intenties en bedoelingen van partijen blijken ook bij een complex stedelijk gebiedsontwikkelingsproces als Stadshavens Rotterdam aan verandering onderhevig

HET STADSHAVENSGBIED IS ECONOMISCH WAARDEVOL VOOR STAD EN HAVEN

en strategieën kunnen gaandeweg het proces 'ontstaan' (Mintzberg e.a., 1998). Bovendien is het goed mogelijk dat er op navraag bij partijen andere intenties en bedoelingen worden geschetst dan op basis van oudere bronnen kan worden verwacht. Het is aannemelijk dat partijen en doorgaans gedreven worden door een mix van intenties; de wens om het proces verder te brengen door interacties te faciliteren gaat dan gepaard met de wens om het proces een voor hen gunstige richting op te sturen (Verbart 2004). Strategie en organisatie, proces en inhoud raken bij stedelijke gebiedsontwikkeling dus met elkaar verweven. Aandacht voor (de relatie tussen) proces en inhoud is bij wetenschappelijk onderzoek naar het management van stedelijke gebiedsontwikkeling dus noodzakelijk.

Ondanks divergerende belangen en doelstellingen moet de (voorlopig) gecontinueerde steun van het HbR en de gemeente Rotterdam aan de OMSR geprezen worden. Het predikaat 'ontwikkelingsmaatschappij' is in den beginne, los van de inhoud van de opgave, als een last om de schouders van de OMSR heen gehangen. Gaandeweg heeft zij de betekenis van dat predikaat moeten herdefiniëren. Door het organiseren van interactie tussen stad en haven (het proces) en het genereren van kennis over de opgave (de inhoud), heeft de OMSR een eigen manier van werken gecreëerd. De benadering tussen inhoud en proces die hierbij is ontstaan, lijkt het beste aan de complexiteit van de verbinding tussen wereldhaven en stad tegemoet te komen. Hopelijk krijgen men de kans deze benadering verder te verkennen.

Noten

1. Stedelijke gebiedsontwikkeling wordt hier begrepen als een bijzondere categorie binnen de gebiedsontwikkeling. Het begrip gebiedsontwikkeling, zoals die de laatste jaren in zwang is geraakt (vooral na de presentatie van het eindrapport van de adviescommissie Gebiedsontwikkeling in opdracht van het ministerie van VROM eind november 2005) verwijst al snel naar gemeenteverschrijdende initiatieven op regionaal niveau. Hoewel de in dit artikel besproken casus Stadshavens Rotterdam ook een gemeenteverschrijdende is (Rotterdam en Schiedam), hoeft daar bij stedelijke gebiedsontwikkeling niet altijd sprake van te zijn. 'Stedelijke' gebiedsontwikkeling is hier primair gericht op de realisatie of aanpassing van ruimtegebruiksvormen in bestaande stedelijke gebieden.
2. Het verhaal van Stadshavens Rotterdam is geschreven op basis van voorlopige onderzoeksresultaten. De onderzoeker bestudeert de activiteiten van de

- Ontwikkelingsmaatschappij Stadshaven Rotterdam NV (OMSR) sinds haar oprichting, waarbij diverse bijeenkomsten en workshops zijn bijgewoond. Er zijn vele documenten geanalyseerd, waaronder documenten opgesteld door de OMSR zelf, diverse adviesrapporten die in opdracht van de OMSR zijn gemaakt, beleidsdocumenten, krantenberichten, publieke besluitvormingsstukken en zowel openbare als vertrouwelijke vergaderverslagen. Daarnaast zijn er diverse informele gesprekken gevoerd met direct of indirect betrokkenen en zijn er open interviews gehouden met zowel praktijkexperts (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam, OMSR, European Container Terminals) als wetenschappers (Technische Universiteit Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam).
3. Motie Stedelijke Ontwikkeling Havengebieden. Raadsstuk 2002, nr. 1001, ingediend door de raadsleden Van der Heijden (CDA), Woudenberg (VVD) en Maronier (fractie Maronier), besproken en aangenomen in de raadsvergaderingen van 12 en 14 november 2002.
4. Voorgenomen besluit tot oprichting Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens N.V. Raadsstuk 2003, nr. 541 (8 mei 2003).
5. Stadshavens Rotterdam Info. Jaargang 2, Nr. 4, november 2005.
6. Bij de presentatie van de Uitvoeringsovereenkomst RR2020 op 10 mei 2006 werd dit door minister Dekker van VROM met betrekking tot het project Stadshavens Rotterdam, in het bijzijn van prominente bestuurders op het gemeentelijke, regionale en provinciale niveau, nog eens benadrukt.
7. Stadshavens Rotterdam Info. Jaargang 3, Nr. 5, februari 2006.
8. Het onderhavige onderzoek is ook gericht op het vergelijken van de problematiek en de oplossingen voor gebieden tussen de Europese 'Main Seaports' en hun steden; Rotterdam, Hamburg en Antwerpen.
9. Iets wat door de gemeente Rotterdam in hun publicatie *Rotterdam; Gateway to Europe* (2006) toch lijkt te worden onderkend.

Abbeelden eigendom van Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam NV

Literatuur

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005), *Ontwikkelkracht!* Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Amersfoort: Lysias Consulting Group
- Bekkering, T., H. Glas, D. Klaassen & J. Walter (2001), *Management van processen*. Utrecht: Spectrum
- Breen, A. & D. Rigby (1996), *The New Waterfront: A Worldwide Urban Success Story*. London: Thames & Hudson
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002), *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Service
- Bruijn, J.A. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (2004), *Meerzijdig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma
- Bruttomesso, R. (ed) (1995), *Waterfronts: A New Frontier for Cities on Water*. Venezia: International Center for Cities on Water
- Daamen, T.A. (2005), *De kost gaat voor de baat uit: Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: SUN Uitgeverij
- Edelenbosch, J. (2000), *Proces in vorm*. Utrecht: Lemma
- Hoyle, B.S. & D.A. Pinder (eds) (1992), *European Port Cities in Transition*. London: Belhaven
- Klijn, E.H., E. van Bueren & J.M.F. Koppenjan (2000), *Spelen met onzekerheid; over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon
- Marshall, R. (ed) (2001), *Waterfronts in Post-Industrial Cities*. London: Spon Press
- Meyer, V.J. (1999), *Port and City*. Utrecht: International Books
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand & J. Lampel (1998), *Strategy Safari*. Hertfordshire (UK): Prentice Hall
- Roberts, R. & H. Sykes (eds) (2000), *Urban Regeneration: A Handbook*. London: Sage
- Schubert, D. (2001), *Hafen- und Uferzonen im Wandel*. Berlin: Leue Verlag
- Teisman, G.R. (2001), *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement*. Delft: Eburon
- Teisman, G.R. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Schoonhoven: Academic Service
- Verbart, J. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit*. Delft: Eburon

Overige bronnen

- Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam NV (OMSR 2005), *Stadshavens Rotterdam Ontwikkelingsstrategie* (concept, februari 2005). Rotterdam: OMSR
- Gemeente Rotterdam (2006), *Rotterdam; Gateway to Europe. De koers naar 2030*. Rotterdam: ds+V/OBR Gemeente Rotterdam



Tom Daamen is promovendus Vastgoedmanagement en -ontwikkeling bij de afdeling Real Estate & Housing, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.

Dit artikel is voor publicatie door twee deskundigen beoordeeld volgens het 'blind referee system'.