

De Openbare Ruimte in Rotterdam

Samen werken aan planvorming



Voorwoord

Het maken van een scriptie vormt het sluitstuk van de opleiding Master City Developer. Deze studie staat voor het opleiden van integralisten die op strategisch niveau invulling kunnen geven aan de regierol bij stedelijke ontwikkeling.

De opleiding heeft tot doel om theorie en praktijk, evenals inhoud en proces met elkaar te verbinden.

Het onderwerp voor deze scriptie is tijdens één van de colleges aangereikt door Agnes Franzen. Vanuit mijn bedrijfskundige achtergrond heb ik mij gedurende mijn loopbaan bij diverse overheden verdiept in verschillende bedrijfsprocessen, waarbij ik altijd op zoek was naar verbetering en vereenvoudiging. Voor deze opleiding vond ik het dan ook interessant om onderzoek te doen naar het bedrijfproces dat gericht is op de totstandkoming van gebiedsontwikkelingsplannen en hoe dat is verankerd in de gemeentelijke organisatie.

Deze scriptie was er nooit gekomen zonder de steun en sturing van mijn scriptiebeleiders Agnes Franzen en Gerard Wigmans. Hartelijk dank daarvoor en voor de leermomenten. Daarnaast wil ik ook Dirk Lub bedanken voor zijn geduld en de persoonlijke support gedurende de afgelopen twee jaar, voor de eindredactie en de kritische noten die ik te verwerken kreeg. Dat had ik nodig om aan de gang te blijven.

Een woord van dank ook aan een ieder die tijd en medewerking heeft verleend aan het onderzoek. Ik noem hierbij de heren projectleiders van de gemeente Rotterdam, Bram van Norden en Arno Groen; Binnenstadcoördinator, Marieke Hoekstra-Meijer; Buitenruimtecoördinator Gait Heutink; Directeur Leijzen Management & Organisatie, Glenn Leijssen; Directeur Huisvesting EMC, Harry Vink, projectsecretaris EMC, Liesbeth van Heel; Directeur Stichting AIR, Patrick van der Klooster, Wethouder Lucas Bolsius, Directeur Acquisitie & Projectontwikkeling Amvest, Charlie Martens en Regiomanager Acquisitie & Projectontwikkeling Amvest, Michiel Schaap, Directeur Acquisitie & Projectontwikkeling AM, Mariet Schoenmakers en projectontwikkelaar Vesteda, Mark Feron, en dhr. Miel Otto. Mijn medestudenten Joost Verburg en John van der Staak dank ik voor hun bereidheid om mij een kijkje in de gemeentelijke keuken te laten nemen.

Tenslotte dank ik mijn familie, vrienden, medestudenten en naaste collega's voor hun steun en geloof in een goede afronding.

Ik heb de opleiding met veel plezier gevolgd. De programmaleiding van MCD-3 verdient een compliment voor de organisatie en de samenstelling van het programma. Dit onderzoek heeft plaatsgehad in de periode april – november 2007.

Marieke de Gast
21 november 2007

INHOUD	PAGINA
1 Aanleiding	3
2 Inleiding.....	4
2.1 Probleemstelling	4
2.2 Leeswijzer	4
3 Vraagstelling	5
3.1 Onderzoeksaanpak.....	5
4 Theoretisch Kader.....	7
4.1 Inhoud: de opgave voor de openbare ruimte	7
4.2 Organiserend vermogen	11
4.2.1 Visie en strategie: Planvorming	12
4.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat	15
4.3 Samenvatting	23
5 Praktijkstudie.....	24
5.1 Inleiding.....	24
5.2 Erasmus MC	26
5.2.1 Inhoud.....	28
5.2.2 Organiserend Vermogen	28
5.2.2.1 Visie & Strategie: Planvorming	28
5.2.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat.....	29
5.3 Wilhelminapier	31
5.3.1 Inhoud.....	32
5.3.2 Organiserend Vermogen	33
5.3.2.1 Visie & Strategie: Planvorming.....	33
5.3.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat.....	34
5.4 Knelpunten en verbeterpunten.....	36
6 De praktijk getoetst aan de theorie	37
6.1 Inhoud: de opgave voor de openbare ruimte	37
6.2 Organiserend Vermogen.....	38
6.2.1 Visie & strategie: planontwikkeling	38
6.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat	39
6.2.3 Draagvlak.....	42
7 Conclusie	44
7.1 Inhoud: de opgave voor de openbare ruimte	45
7.2 Organiserend vermogen	45
7.2.1 Visie & strategie: planvorming	45
7.2.2 Strategische netwerken: samenwerking publiek - privaat.....	46
8 Samenvatting	50
9 Literatuurlijst.....	53
10 Bijlagen	54
10.1 Uitwerking vraagstelling	55
10.2 Gespreksverslagen	56

1 Aanleiding

De kranten schrijven erover, deskundigen uit binnen- en buitenland praten erover. De kwaliteit van de openbare ruimte in Rotterdam vraagt om verbetering. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een door de Van der Leeuwkring geformuleerde onderzoekopgave¹. Deze luidt: 'de zoektocht naar de betekenis van gebiedsontwikkeling die meer is dan een optelling van projecten en het zorgdragen voor de maximale meerwaarde van een gebouw/project voor de context. De openbare ruimte houdt niet op bij de kavelgrens, maar trekt zich ook op aan de omringende bebouwing. Het gaat om de vormgeving van de stad op ooghoogte: overzichtelijk, toegankelijk en herbergzaam'.

Dit onderzoek probeert antwoorden te vinden op de door de Van der Leeuwkring geformuleerde veronderstelling dat de kwaliteit van de openbare ruimte in relatie tot de omringende bebouwing geen vanzelfsprekendheid is en dat het ontstaan ervan niet duurzaam is verankerd in het proces van stedelijke ontwikkeling. Soms gaat het goed, soms niet. Bij de Van der Leeuwkring en wellicht ook bij private partijen en de gemeente, bestaat de indruk, dat de kwaliteit van de openbare ruimte teveel een toevallige uitkomst is van een krachtenveld dat opgespannen wordt tussen private partijen en de vele gedaanten waarin de gemeente zich manifesteert.

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe het gebiedsontwikkelingsproces in Rotterdam is georganiseerd: op welke wijze is de opgave voor de openbare ruimte in het ontwikkelingsproces verankerd en hoe er wordt samengewerkt binnen de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeente en private partijen?

¹ *Werkplan Contramal, "Activiteiten Van der Leeuwkring 2006-2007", AIR mei 2006*

2 Inleiding

Rotterdam heeft als doelstelling om meer mensen, vooral hoogopgeleide kenniswerkers, naar de stad toe te trekken. Dat betekent wel dat de stad aantrekkelijk moet zijn voor een diversiteit aan bevolkingsgroepen. De openbare ruimte, die moet dienen als ontmoetingsplaats voor mensen, moet kwalitatief hoogwaardig zijn en afgestemd op de wensen van de gebruikers. Op dit moment is dat in Rotterdam niet goed voor elkaar.

Gemeente, geëngageerde ondernemers en ontwikkelaars, zijn van mening dat hiervoor de komende jaren de nodige aandacht moet zijn en zij hebben de handen ineen geslagen, om de relatie tussen publiek en privaat, als het gaat om de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, te optimaliseren. Het uiteindelijke doel is een aantrekkelijke stad, waarin een ieder zich thuis en comfortabel voelt.

De openbare ruimte is van groot belang voor de kwaliteit van steden. Op welke wijze wordt dat in Nederland en vooral in Rotterdam vormgegeven? Rotterdam heeft zich tot doel gesteld om meer hoogopgeleide mensen naar de stad te trekken. Dat is goed voor de levendigheid en de economie van de stad. Deze categorie mensen stelt echter eisen aan de kwaliteit van de woonomgeving. De kwaliteit van de woonomgeving en vooral de openbare ruimte heeft in de Rotterdamse stedelijke ontwikkelingstrajecten niet altijd die aandacht gekregen die het verdient of die het nodig heeft om te kunnen voldoen aan de eisen die je daar als goedopgeleide en ambitieuze stedeling aan zou willen stellen.

Op 30 januari 2007 heeft het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam de 'stadsvisie Rotterdam' vastgesteld. In deze visie heeft het gemeentebestuur haar ambitie neergelegd om de stad verder te laten groeien in de komende 25 jaar, met als doel haar aantrekkelijkheid voor bewoners, bedrijven en bezoekers te verbeteren en daarmee de concurrentiepositie van de stad zowel op nationaal als op internationaal niveau te versterken.

2.1 Probleemstelling

De kwaliteit van de openbare ruimte in relatie tot de omringende bebouwing is geen vanzelfsprekendheid en het ontstaan ervan lijkt niet duurzaam te zijn verankerd in het proces van stedelijke ontwikkeling. Soms gaat het goed, soms niet. De kwaliteit van de openbare ruimte lijkt teveel een toevallige uitkomst van een krachtenveld, dat opgespannen wordt tussen private partijen en de vele gedaanten waarin de gemeente zich manifesteert.

2.2 Leeswijzer

In hoofdstuk drie worden de vraagstelling en de onderzoeks aanpak uiteengezet. In hoofdstuk vier is het theoretische kader uitgewerkt op basis van literatuurstudie en veldonderzoek. De literatuurstudie is gericht op de rol en functie van de openbare ruimte in stedelijke gebieden en organiserend vermogen, waarbij wordt ingezoomd op de aspecten 'visievorming' en 'strategische netwerken'. Het veldonderzoek richt zich op de eerste twee fasen in het gemeentelijke planvormingsproces, te weten de visiefase en masterplanfase met de daarbij behorende plandocumenten 'ontwikkelingsvisie' en 'masterplan'. In hoofdstuk vijf is de praktijkstudie uitgewerkt. Voor de praktijkstudie is een tweetal voorbeeldprojecten onderzocht. In hoofdstuk zes is de praktijk getoetst aan de theorie en hoofdstuk zeven bevat de conclusies. Het onderzoek wordt in hoofdstuk acht en negen afgesloten met een literatuurlijst, een gedetailleerde uitwerking van de vraagstelling en de gespreksverslagen van de gehouden interviews.

3 Vraagstelling

Op grond van de geformuleerde probleemstelling zijn de volgende vragen geformuleerd:
Op welke wijze wordt de opgave voor de openbare ruimte in Rotterdam vormgegeven en verankerd in het gebiedsontwikkelingsproces en hoe wordt er samengewerkt binnen de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeente en private partijen.

De centrale vraag voor mijn onderzoek luidt:

‘op welke wijze wordt in het planvormingsproces invulling gegeven en samengewerkt aan de opgave voor de openbare ruimte in Rotterdam’

3.1 Onderzoeksaanpak

Allereerst is door middel van literatuurstudie onderzoek gedaan naar de definitie van het begrip ‘openbare ruimte’. Dit is gedaan vanwege het ontbreken van kennis op dat gebied. Vervolgens is onderzoek gedaan naar de Rotterdamse context en is de literatuur bestudeerd, o.a. vanuit de MCD, om de uitkomsten van het onderzoek ook theoretisch te kunnen onderbouwen.

Op basis van deze eerste inventarisatie bleek het onderzoeksgebied te breed en is ervoor gekozen om het onderzoek af te bakenen. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de planvorming en de wijze waarop de openbare ruimte hierin is verankerd en de samenwerking tussen marktpartijen en de gemeente. Het onderzoek richt zich enerzijds op de producten die in het planvormingsproces van belang zijn, te weten ontwikkelingsvisie en masterplan en anderzijds op de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten onderling en tussen gemeentelijke diensten en particuliere opdrachtgevers in het ontwikkelingsproces.

De centrale vraag is vervolgens uitgesplitst in een drietal deelvragen. In de bijlage zijn deze vragen nader uitgewerkt ten behoeve van het veldonderzoek.

- *Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de opgave voor de openbare ruimte.*
- *Op welke wijze wordt de openbare ruimte in Rotterdam meegenomen in de Planvorming.*
- *Op welke wijze vindt samenwerking plaats tussen gemeentelijke diensten onderling en tussen gemeente en marktpartijen.*

Deze drie deelvragen zijn beantwoord aan de hand van literatuurstudie en veldonderzoek. Onderwerpen die zijn bestudeerd, zijn o.a. de rol van plannen in gebiedsontwikkelingsprocessen, organiserend vermogen (m.n. procesmanagement, programmamanagement en projectmanagement) en de rol en functie van de openbare ruimte in het stedelijk gebied.

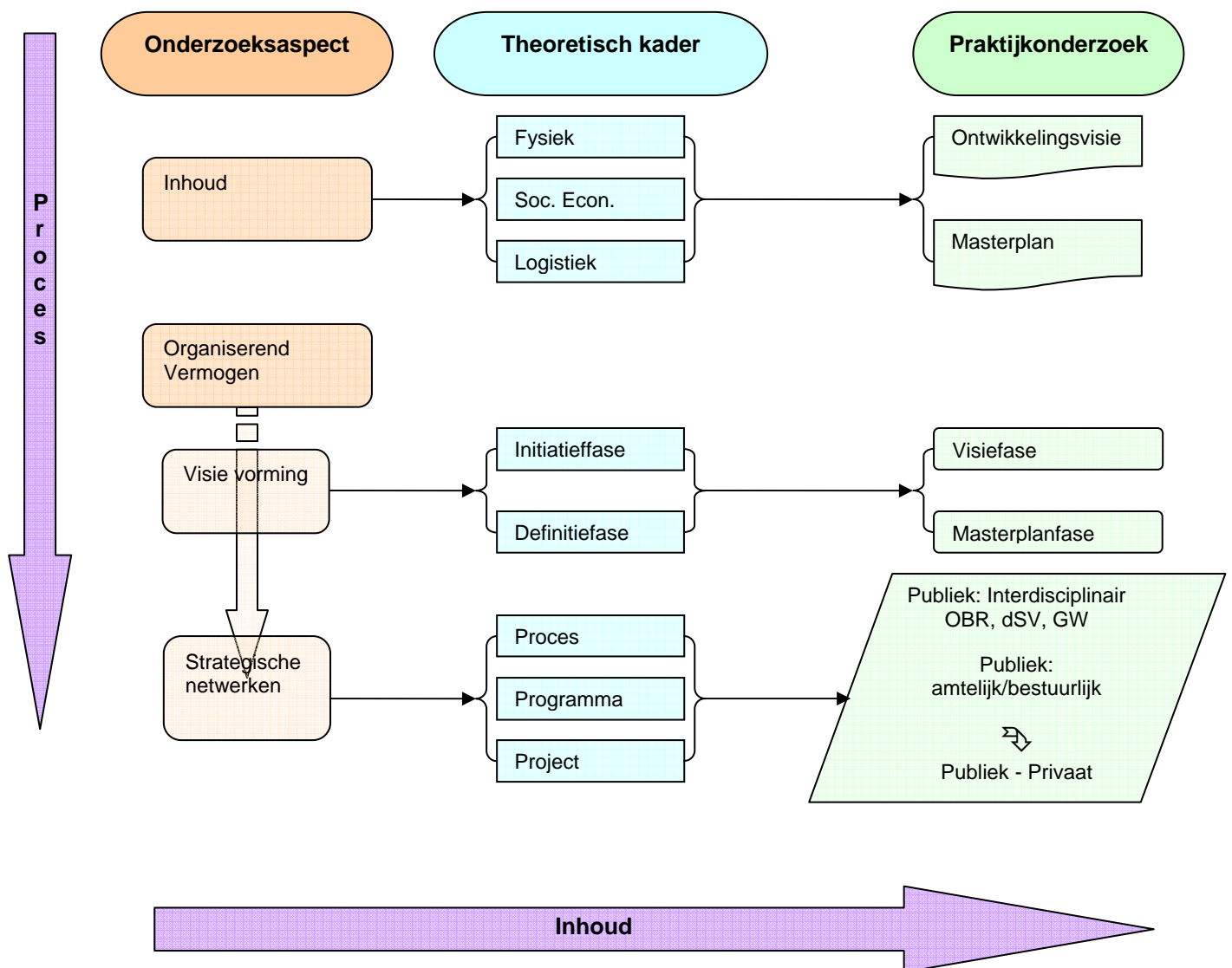
Voorafgaand aan de uitwerking van de drie deelvragen is de context van de onderzoeksvraag in beeld gebracht. Dit is uitgewerkt in het hoofdstuk 4 ‘theoretisch kader’.

De praktijk is onderzocht aan de hand van twee voorbeeldprojecten. Er is op basis van het onderzoek naar de Rotterdamse context gekozen voor de projecten Wilhelminapier en de Nieuwbouw Erasmus Medisch Centrum. Deze keuze is gemaakt omdat beide projecten in de stadsvisie van Rotterdam zijn aangemerkt als VIP locatie, in beide projecten wordt speciaal aandacht besteed aan de openbare ruimte en de aanhaking ervan op de bestaande stad. Daarnaast bevinden beide projecten zich in de realisatiefase. Dat maakt, dat beide projecten op deze punten goed met elkaar te vergelijken zijn.

Tenslotte zijn de bevindingen vanuit het praktijkonderzoek getoetst aan de bestudeerde literatuur.

In onderstaande figuur is de onderzoeksaanpak samengevat. Twee aspecten komen in dit onderzoek aan bod. Ten eerste wordt inhoudelijk ingegaan op het begrip Openbare Ruimte, waarin m.n. drie invalshoeken ervan worden uitgelicht, te weten de fysieke, sociaal-economische en logistieke invalshoek. In het praktijkonderzoek wordt vervolgens gekeken in hoeverre deze invalshoeken terugkomen in de praktijk.

Ten tweede wordt vanuit de theorie over Organiserend vermogen ingegaan op de aspecten visievorming en strategische netwerken. Voor wat betreft de visievorming beperkt dit onderzoek zich tot de eerste twee projectfasen, te weten de Initiatiefase en de Definitiefase en zijn deze aan de hand van de beide praktijkvoorbeelden getoetst. Tenslotte is vanuit het aspect strategische netwerken de theorie bestudeerd over procesmanagement, programmamanagement en projectmanagement als samenwerkingsvormen waarin zowel publieke partijen als private partijen participeren.



4 Theoretisch Kader

Allereerst is op basis van de uitgevoerde literatuurstudie de definitie van het begrip 'openbare ruimte' inhoudelijk bestudeerd.

Vanuit de theorie over 'organiserend vermogen' wordt specifiek ingezoomd op de onderwerpen visie & strategie (planvorming) en strategische netwerken (samenwerking privaat – publiek), waarbij het begrip openbare ruimte als context wordt gehanteerd. In dit onderzoek is teruggegrepen op de theorie van organiserend vermogen, omdat hierin de verschillende voor de planvorming van belangzijnde aspecten met elkaar in verband zijn gebracht. Ook is aansluiting gezocht bij de theorie over 'proces-, programma- en projectmanagement'. Immers, het sturen en structureren van complexe projecten en processen en het opereren in complexe netwerken is één van de belangrijke aspecten van organiserend vermogen.

Aansluitend is het 'gemeentelijke besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen' schematisch weergegeven, waarbij de nadruk is gelegd op visie- en planvorming.

In een samenvattende paragraaf zijn alle onderzochte aspecten met elkaar in verband gebracht.

Tijdens het praktijkonderzoek is gebleken, dat in de samenwerking tussen overheid en markt de politieke context een belangrijke rol speelt. Vervolgens is op grond van deze bevindingen nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop sturing en samenwerking plaatsvindt in politiek bestuurd organisaties.

4.1 Inhoud: de opgave voor de openbare ruimte

De openbare ruimte staat al jarenlang in de belangstelling van ontwerpers en makers. Het is lange tijd het werkkterrein geweest van de overheid. Vooral de gemeentelijke overheden waren tot voor kort primair verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer ervan. Als gevolg van bestuurlijke decentralisatie (terugtrekkende overheid) en de steeds krappere wordende gemeentelijke budgetten is de zorg voor de openbare ruimte steeds meer onder druk komen te staan.

Wat is openbare ruimte? Openbare ruimte is van iedereen, of toch niet. Sommige ruimten zijn op bepaalde tijden afgesloten voor iedereen en slechts toegankelijk voor een beperkt gezelschap.

In de bestudeerde literatuur² wordt openbare ruimte aangeduid als ruimte die nodig is om een gebied (stad) goed te kunnen laten functioneren. Het is noodzakelijk voor de waterhuishouding, om ervoor te zorgen dat gebouwen toegankelijk worden, dat er verkeer en transport mogelijk is en dat er nutsvoorzieningen kunnen worden aangelegd. De inrichting (maat & structuur) van de openbare ruimte bepaalt in sterke mate het beeld en imago van de stad en bepaalt in hoeverre mensen zich in deze omgeving comfortabel voelen (schoon, heel & veilig).

Onderscheid wordt gemaakt tussen formele openbare ruimte, dat is de ruimte die formeel in eigendom is van de overheid en een wettelijke status heeft (vastlegging in het Kadaster) en informele openbare ruimte. Deze laatste behoort niet tot de formele, in het Kadaster opgetekende, openbare ruimte, maar is in het dagelijkse leven wel als zodanig in gebruik genomen (denk aan speelplekken, binnenplaatsen en passages van winkelcentra).

De vraag wat nu precies de definitie is van openbare ruimte kan aangevlogen worden vanuit verschillende invalshoeken: vanuit de ontwerper (fysiek: inrichting en gebruik van materialen), vanuit de gebruiker (sociale aspect: ontmoetingsplaats) en vanuit de logistiek (wonen, werken, infrastructuur).

² Han Meijer, Frank de Josselin de Jong, Maarten Jan Hoekstra: "Het ontwerp van de Openbare Ruimte", 2006

Daarnaast kunnen ook functiegroepen als management, zakelijke, financiële en juridische werkers en artsen gerekend worden tot de nieuwe klasse. Kortom: Florida is van mening, dat de rol van de creativiteit toeneemt in tal van beroepen. Voor deze nieuwe klasse is ook de scheiding tussen werk en vrije tijd aan het vervagen. Met andere woorden: creatief ben je niet alleen tussen negen en vijf, maar de klok rond. Voor wat betreft de vrijetijdsbesteding is de creatieve klasse een actieve klasse die erop uittrekt en experimenteert. Wil een stad aantrekkelijk zijn voor deze klasse, dan zal zij moeten investeren in het creëren van een tolerante sfeer, waar plaats is voor vrijheid en excentriciteit.

Logistieke invalshoek

Bij deze invalshoek gaat het om de bereikbaarheid van de stad, de werk-, woon- en verblijfslocaties. Het gaat bij deze invalshoek om de identiteit van de plek. Onderscheid wordt gemaakt tussen 'openbare ruimte' en 'publiek domein', waarbij openbare ruimte gedefinieerd wordt als ruimte die voor iedereen toegankelijk is en het 'publieke domein' de ruimte is waar uitwisseling plaatsvindt tussen verschillende maatschappelijke groepen. De plek krijgt identiteit, doordat men bepaalde culturele en historische betekenissen (herinnering aan historische gebeurtenissen, mythen) eraan toekent. Er zijn ook plaatsen zonder identiteit, deze worden non-plaatsen genoemd. Dit zijn geen zogenaamde 'verblijfs'plekken, maar plaatsen waar men hoogstens zijn 'tijd' doorbrengt⁴. Door ingrepen in de fysieke structuur van de openbare ruimte en/of door thematisering, kan een plek een bepaalde betekenis krijgen waardoor groepen gebruikers worden aangetrokken.

Tenslotte

Door globalisering verandert het gebruik van de openbare ruimte en verandert ook de betekenis van het publieke domein. Mensen zijn als gevolg van de netwerkeconomie en netwerksamenleving minder plaatsgebonden.

In zijn boek 'De Nieuwe Wanorde' benadert René Boomkens de identiteit en de cultuur van de 'plek' vanuit de globalisering⁵. Globalisering betekent, dat de grenzen vervagen, afstanden kleiner worden en dat nieuwe culturen en bewoners hun intrede doen en hun stempel in meer of mindere mate gaan drukken op de omgeving en op de 'plek'. De plek wordt anders en krijgt een andere betekenis. De stad biedt plaats aan allerlei maatschappelijke, economische en culturele activiteiten. Belangrijke kern van de moderne stedelijke cultuur is de openbaarheid. Ook Boomkens gaat in op het begrip 'Openbaar'. Enerzijds vanuit juridisch oogpunt als grondslag voor de democratische samenleving. Anderzijds vanuit de materialistische en ruimtelijke betekenis van het begrip: duurzame aanwezigheid van plaatsen waar burgers elkaar zonder inmenging van de staat kunnen ontmoeten in vrijheid en anonimiteit. Boomkens pleit ervoor om beide begrippen met elkaar in samenhang te brengen. Hij acht dit van belang, omdat openbaarheid van belang is voor het creëren en in stand houden van gemeenschapszin en saamhorigheid en daarmee de sfeer in de stad. Boomkens is van mening, dat dit door privatisering (creëren van defensief en gesloten gemeenschappen) onder druk kan komen te staan.

Vanuit dit oogpunt bezien, is de openbare ruimte een plek waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, waar ze zich prettig voelen en waar ze zich veilig kunnen bewegen.

Jan Gehl, Deens hoogleraar heeft in opdracht van het Rotterdamse gemeentebestuur samen met Dienst Stedenbouw (dSV) onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het openbare gebied in de binnenstad van Rotterdam. Hij presenteerde op 14 februari 2007, zijn bevindingen. Hierin gaat hij in op de functies van het openbare gebied.

⁴ Maarten Hajer, Arnold Reijndorp: "Op zoek naar nieuw publiek domein", 2001

⁵ René Boomkens: "De nieuwe wanorde, globalisering en het einde van de maakbare samenleving", 2006;

Volgens Gehl heeft het openbare gebied door de geschiedenis heen een aantal belangrijke functies gekend:

- Ontmoetingsplaats;
- Marktplaats;
- Connectie tussen functies en beweging (verkeer: te voet, per fiets of per auto).

Gehl constateert, dat de auto het openbare gebied tegenwoordig volledig domineert. Dit gaat ten koste van de voetganger en fietser en dat leidt volgens Gehl tot teloorgang van het publieke leven. De auto is immers anoniem. Ook Rotterdam is niet vriendelijk voor voetgangers en dat is, volgens Gehl, niet goed voor de stad. Gedurende de wederopbouw van de stad, na het bombardement van 1945, is de stad herbouwd: nieuwe wegen en moderne architectuur (modernisme) waren de kenmerken van de wederopbouw. Hiermee is de gebruikskwaliteit van de stad echter teloor gegaan.

De stad moet een ontmoetingsplaats zijn, dat is goed voor de economie. Dat betekent, dat het autogebruik in de stad zal moeten worden ingeperkt om de kwaliteit van het openbare gebied te verbeteren. Mensen die de stad te voet betreden, moeten zich veilig gaan voelen in de stad.

Samen met dSV heeft Gehl de kwaliteit van het openbare gebied in Rotterdam onderzocht. Daarbij heeft hij een aantal vragen gesteld en een drietal gebieden (Lijnbaan, Laurenskwartier, Weena) geanalyseerd. De vragen zijn als volgt geformuleerd:

- Hoe is de situatie in het openbare gebied;
- Hoe wordt het gebruikt;
- Wat zijn dit voor ruimten;
- Wat kan ermee gebeuren.

Conclusies die Gehl getrokken heeft op basis van dit onderzoek:

- Rotterdam maakt te weinig gebruik van de kwaliteit van het aanwezige water. Het water wordt niet als 'plus' beleefd;
- Er zijn weinig groene plekken en speelruimten in het centrum;
- De Skyline is weliswaar een symbool voor het modernisme, maar levert problemen op: gebouwen ontberen de zon en hebben op de begane grond veel last van wind;
- Er is relatief veel parkeerruimte in het centrum, maar vaak in 'onprettige' gebouwen;
- Er is sprake van een goed openbaar vervoer netwerk, echter de stations zijn slecht verbonden met looproutes;
- Fietsroutes behoeven verbetering;
- Voor voetgangers ontbreken goede connecties op belangrijke routes;
- De identiteit van de plekken is niet altijd goed.

Kortom: de potentie is aanwezig, maar er mag nog wel wat gesleuteld worden aan de kwaliteit van het openbare gebied in Rotterdam. Een goed voorbeeld van kwaliteit in het openbare gebied noemt Gehl het Skatepark op het Weena.

4.2 Organiserend vermogen

In deze paragraaf is de theorie bestudeerd van 'Organiserend vermogen'. Voor dit onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de aspecten 'Visie & Strategie' en 'Strategische netwerken'. Ten behoeve van dit laatste aspect is de theorie over proces-, programma- en projectmanagement bestudeerd. Vervolgens is op basis van de uitkomsten uit het veldonderzoek aanvullend literatuur bestudeerd over sturing en samenwerking in politiek bestuurd organisaties.

Organiserend vermogen is het vermogen om alle betrokken actoren samen te brengen om te komen tot nieuwe ideeën en die tot uitvoering te brengen evenals condities te creëren voor nieuwe ontwikkelingen. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:

- Visie: nodig om doelen en strategieën te ontwikkelen nodig om het gedrag van de relevante actoren in het proces te kunnen sturen;
- Strategische netwerken: patronen van interactie tussen onderling afhankelijke actoren. Analyse van wie werkt met wie samen op welke elementen;
- Leiderschap: komt voor in verschillende verschijningsvormen: positie, financiële mogelijkheden, specifieke kennis en andere machtsfactoren;
- Politiek draagvlak: politieke actoren zijn sleutelfiguren in planvormingsprocessen;
- Maatschappelijk draagvlak: belangrijke maatschappelijke actoren nodig voor een efficiënt verloop van besluitvormingsprocessen.

Deze theorie is gebaseerd op de noodzaak om kracht te ontwikkelen die nodig is om complexe gebiedsontwikkelingsprocessen tot een goed einde te brengen. Immers, bij dergelijke complexe processen zijn vele spelers in het veld aanwezig met verschillende, vaak uiteenlopende belangen.

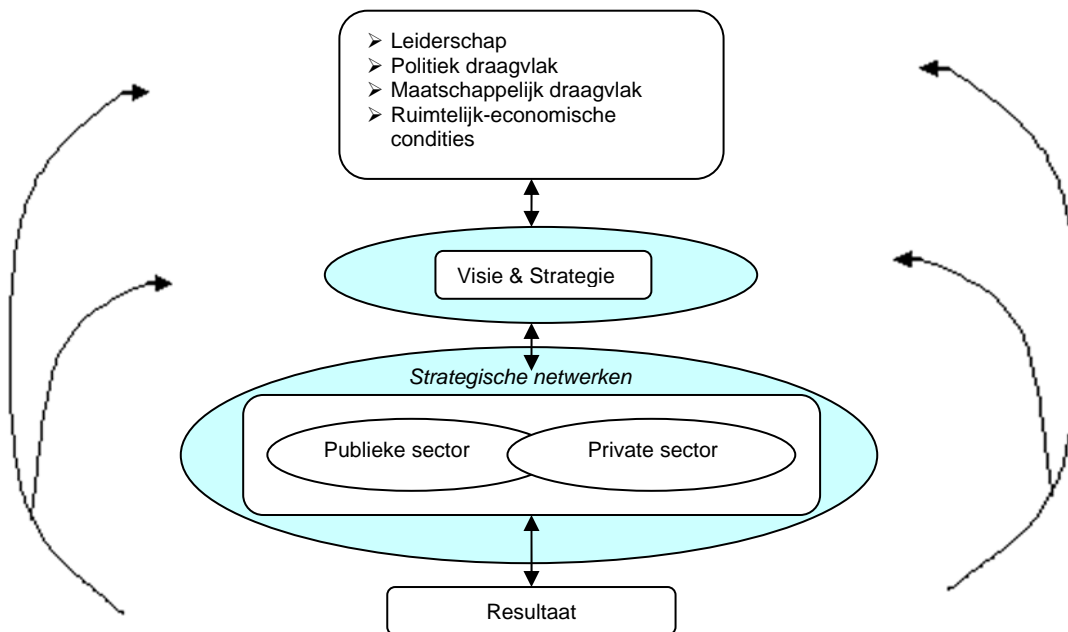
Als gevolg van de globalisering voldoen traditionele ontwikkelingsprocessen niet meer. Traditioneel is in dit verband het proces gestuurd vanuit één centrale autoriteit. Vaak is dat de overheid.

Veranderingen in de wereldeconomie en vergaande informatietechnologie maken dat traditionele locatiefactoren voor veel bedrijven steeds minder belangrijk worden. Het bedrijfsleven stelt andere eisen, de bevolking wordt mondiger en wenst betrokken te worden bij gebiedsontwikkelingen. De concurrentie tussen regio's en steden neemt toe, waardoor het belang om onderscheidend te zijn van de ander toeneemt. Dit kan worden bewerkstelligd door een verhoogde kwaliteit na te streven van o.a. de openbare ruimte, gebouwen, bereikbaarheid en leefbaarheid (milieu).

De 1^e peiler waarop de theorie van Organiserend vermogen is gebaseerd is de formele bestuursstructuur (administratieve organisatie). Hierin opereren niet alleen de gekozen bestuurders, maar ook andere publieke en private actoren (zgn. strategische netwerken). Dit is van belang om te komen tot een goede belangenafweging. Binnen deze verschillende partijen is het belangrijk dat er sleutelfiguren zijn, die ervoor zorgen, dat partijen elkaar leren kennen en de belangen onderling afstemmen en respecteren. Dergelijke netwerken zijn niet formeel georganiseerd, maar ontstaan als informele relatienetwerken die erop gericht zijn afstemming te zoeken tussen economische en sociale milieus.

In dergelijke samenwerkingsverbanden is het nodig dat er sprake is van een gezamenlijke visie op basis waarvan strategieën kunnen worden ontwikkeld. Behalve publieke en private partijen is het tevens van belang om draagvlak te creëren bij maatschappelijke groeperingen. Denk hierbij aan bewonersvertegenwoordigers, milieugroeperingen, etc. etc. Kortom, bij gebiedsontwikkeling is alleen politiek draagvlak niet voldoende. Er dient ook sprake te zijn van voldoende maatschappelijk draagvlak.

In het onderstaande theoretische model zijn de verschillende aspecten van 'Organiserend vermogen' met elkaar in verband (de administratieve organisatie) gebracht. In dit onderzoek wordt vooral ingegaan op de aspecten Visie & Strategie (planvorming) en Strategische netwerken (samenwerking).



(Leo v.d. Berg, Erik Braun, Jan v.d. Meer: organizing capacity of metropolitan regions)

4.2.1 Visie en strategie: Planvorming

Planvorming is het op verschillende schaalniveaus op elkaar afstemmen van beleidsaspecten, omgevingsfactoren, ambities en uitgangspunten met als doel te komen tot een integraal afgewogen en gezamenlijk referentiekader voor planontwikkeling en – uitvoering. Het planvormingsproces kent een aantal fasen, waarin deze aspecten op verschillende aggregatieniveaus worden uitgewerkt. Dit onderzoek beperkt zich tot de twee eerste fasen, te weten: de initiatiefase en definitiefase en de daarbij behorende plandocumenten zijnde de ontwikkelingsvisie en masterplan.

De rol van plannen in een gebiedsontwikkelingsproces

In het gehele proces van gebiedsontwikkeling komen verschillende plandocumenten⁶ voor. Deze plandocumenten zijn vaak gekoppeld aan de fase waarin een project zich bevindt en vervullen ook een rol die is gekoppeld aan de betreffende projectfase.

Om een gebiedsontwikkelingsopgave goed te kunnen uitvoeren is het van belang om de opgave goed te definiëren en te structureren. Hiertoe is het zinvol om de opgave te splitsen in fasen. Onderstaand schema is een theoretische weergave van het opdelen van projecten in verschillende fasen. Elke fase wordt opnieuw gedefinieerd en afgesloten met een beslisdocument.

⁶ Ineke Bruil, Fred Hobma, Gert-Joost Peek, Gerard Wigmans: "Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's-Hertogenbosch", Hoofdstuk 22.3, 2004

Elke fase heeft een unieke 'opdracht'



Uit: cursus *Projectmatig werken* Twijnstra Guddé 1998

Voor dit onderzoek zijn de (beslis)documenten behorend bij de Initiatief fase (ontwikkelingsvisie) en Definitiefase (masterplan) van belang.

Een (ontwikkelings)visie kan worden gedefinieerd als een document waarin doelen en strategieën worden vastgelegd en als een document waarin een gemeenschappelijk referentiepunt wordt geformuleerd. In een ontwikkelingsvisie is integraliteit een belangrijk uitgangspunt.

Een masterplan kent verschillende functies. In de eerste plaats is het een nadere uitwerking van de ontwikkelingsvisie waarin vooral ruimtelijke en functionele elementen van het te ontwikkelen gebied worden vastgelegd. Een masterplan bevat veelal ook een beeld van het gemeenschappelijk geformuleerde referentiepunt ten aanzien van o.a. inrichtingsmogelijkheden van de openbare ruimte en beeldkwaliteit. Het masterplan schetst daarmee voor iedereen een herkenbaar beeld en is een goed communicatie-instrument richting potentiële doelgroepen zoals bewoners, bezoekers, etc. Het masterplan heeft ook een functie als communicatiemiddel in de onderhandelingen.

In de publicatie *'In dienst van de stad, Vorm geven aan de ruimte, nieuwe allianties in de stadsontwikkeling'*⁷ wordt geconcludeerd, dat planvorming steeds vaker plaatsvindt in samenwerking tussen verschillende partijen (publiek/privaat). Hoewel deze vorm van interactieve planvorming op verschillende wijzen tot stand komt, vormt het wel meer en meer een instrument waarmee het eerder genoemde gemeenschappelijke referentiekader kan worden gevormd om de gewenste kwaliteit te kunnen realiseren.

Vanwege de toenemende complexiteit in gebiedsontwikkeling, met name als het gaat om het aantal betrokken partijen en de verschillende belangen die bij gebiedsontwikkeling een rol spelen is adequate sturing op het gehele ontwikkelingsproces noodzakelijk. In paragraaf 4.2.2 zal nader ingegaan worden op het belang van procesmanagement bij gebiedsontwikkelingsprojecten en de rol die projectmatig werken hierin kan vervullen.

Het gemeentelijke planvormingsproces

Het gemeentelijke proces van ruimtelijke ontwikkeling is vastgelegd in 'Het besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen Rotterdam'⁸. Dit model is in 2004 vastgesteld en is opgesteld door de Dienst Stedenbouw (dSV) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). Dit besluitvormingsproces is gebaseerd op de beginselen van projectmatig werken en gaat uit van het opdelen van projecten in projectfasen met de daaraan gekoppelde bestuurlijke besluitvormingsmomenten (go/no-go) en beslisdocumenten. Aan elke projectfasen zijn producten gekoppeld zoals ontwikkelingsvisie, masterplan, inrichtingsplan, uitvoeringsplan, etc.

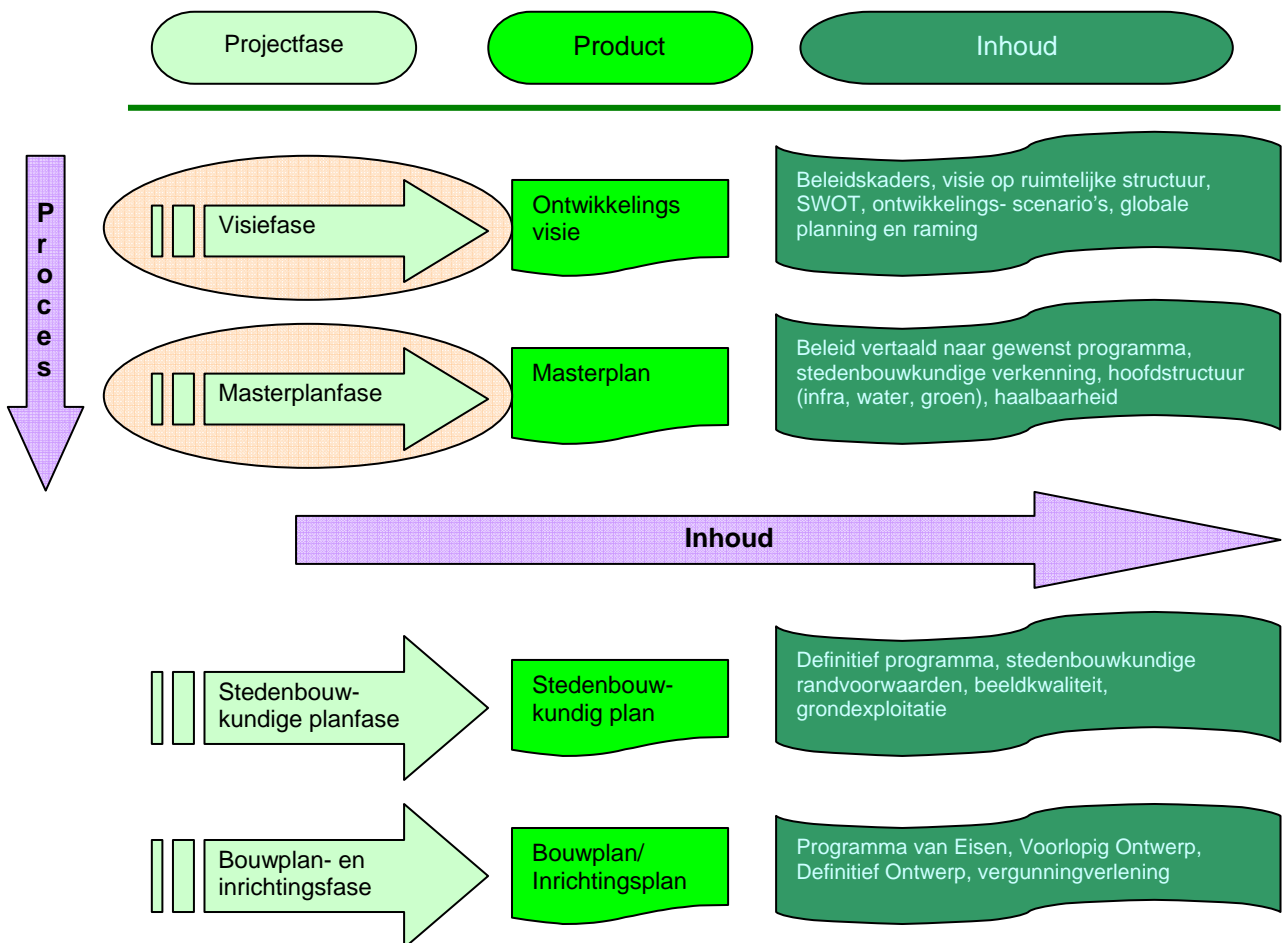
⁷ Agnes Franzen, Han Meyer, Leo van de Burg: *"In dienst van de stad, Vorm blijven geven aan de ruimte"*, 2005

⁸ "Het besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen Rotterdam"

Dit model is bedoeld om de ruimtelijke plannen beter te stroomlijnen en de communicatie tussen bestuurders, de verschillende gemeentelijke diensten en projectmedewerkers te verbeteren en te stroomlijnen. Het besluitvormingsmodel is geen vrijblijvend document, maar is een bindende richtlijn die bepalend is voor alle ruimtelijke projecten waaraan dSV en het OBR werken. De inrichting en het beheer van de openbare ruimte maakt een integraal onderdeel uit van de planvorming en zal dus in elke projectfase een plaats krijgen.

Het onderzoek concentreert zich op de eerste twee projectfasen, te weten: Initiatiefase welke in het Rotterdamse besluitvormingsmodel de visiefase is genoemd en de definitiefase, welke in het besluitvormingsmodel masterplanfase is genoemd.

In deze studie is gekeken welke producten in deze fasen tot stand komen op welke wijze inhoud wordt gegeven aan de openbare ruimte (fysiek, sociaal-economisch en logistiek). Tevens is onderzocht op welke wijze in deze projectfasen de samenwerking heeft plaatsgevonden. Schematisch levert dit het volgende beeld op.



Visiefase

In de visiefase wordt de bestuursopdracht aan de ambtelijke organisatie geformuleerd en wordt op hoofdlijnen ingegaan op de fysieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen. In de ontwikkelingsvisie wordt de huidige situatie weergegeven en worden beleidskaders vastgelegd. Daarnaast wordt een beeld geschetst van de problematiek die moet worden opgelost en waarvoor een ontwikkelingsstrategie wordt aangedragen. De ontwikkelingsvisie bevat een globaal plan van aanpak en een globale kostenraming.

Masterplanfase

In het masterplan wordt de ontwikkelingsvisie nader uitgewerkt en het project nader gedefinieerd en op haalbaarheid getoetst. Alle voor het project van belang zijnde beleidskaders worden nader uitgewerkt. Denk hierbij aan milieu, ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, bodemgesteldheid en ruimtelijke ordeningsprocedures. Het masterplan geeft inzicht in de toekomstige kosten en opbrengsten en risico's in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling.

4.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat

In deze paragraaf is de literatuur bestudeerd die betrekking heeft op samenwerking tussen private en publieke partijen en de betekenis daarvan voor complexe gebiedsontwikkelingsprocessen. Aan de orde komen o.a. de wijze waarop samenwerking kan worden vormgegeven in contracten, proces-, programma- en projectmanagement alsmede de invloed van de politieke context en culturele aspecten op de samenwerking tussen publieke en private partijen.

Inleiding

Als gevolg van de terugtrekkende overheid in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw ontstonden samenwerkingsvormen tussen de overheid en het bedrijfsleven als het gaat om stads- en gebiedsontwikkelingsprojecten⁹. Aanleiding tot deze terugtrekkende overheid was vooral ingegeven door de vermindering van de beschikbare overheidsbudgetten en subsidiestromen. Samenwerking met de markt werd door gemeenten niet alleen gezien als middel om extra middelen te genereren, maar ook om meerwaarde te creëren als het gaat om stedenbouwkundige en programmatische kwaliteit. Voor samenwerking tussen overheid en marktpartijen zijn verschillende modellen denkbaar. Veelal worden afspraken over aard en omvang van de samenwerking vastgelegd in overeenkomsten. Overeenkomsten kunnen worden gesloten per project of per projectfase.

In het artikel 'de goede dingen eruit halen'¹⁰, wordt ingegaan op de voordelen van samenwerking tussen private en publieke partijen als het gaat om gebiedsontwikkeling. Samenwerking moet leiden tot meerwaarde, vooral als het gaat om het formuleren van een gezamenlijk vertrekpunt en een gezamenlijke ambitie. Vanwege het belang voor de waardecreatie van het vastgoed is er vanuit de particuliere gebiedsontwikkelaars ook steeds meer aandacht voor het realiseren van kwaliteit in het openbare gebied. Niet alleen tijdens de realisatiefase, maar ook in de beheersfase is publieke participatie bij het beheer en onderhoud van het openbare gebied wenselijk om de kwaliteit in stand te houden. Samenwerking in de beheer- en onderhoudsfase kan o.a. geregeld worden via de introductie van parkmanagement (via o.a. service level agreements) of fondsvorming.

Samenspel tussen markt en overheid¹¹

Bij complexe gebiedsontwikkelingsopgaven zijn veel partijen betrokken met uiteenlopende belangen en er zal in de meeste gevallen sprake zijn van een of andere vorm van samenwerking tussen partijen. Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen markt en de overheid denkbaar. Enkele voorbeelden:

- Het bouwclaimmodel: zeggenschap, verantwoordelijkheden, werkzaamheden en risico's worden in goed overleg tussen partijen verdeeld en vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De gemeente voert voor haar rekening en risico de grondexploitatie en geeft de gronden vervolgens uit aan private partijen op grond van een vooraf overeengekomen bouwclaim.

⁹ Akro Consult: "PPS 2000+ De praktijk achter de theorie", d.d. 2004

¹⁰ Real Estate: "Gebiedsontwikkeling & PPS, De goede dingen eruit halen", d.d. 2006/47-6

¹¹ Ministerie VROM, Publicatie "Reiswijzer Marktpartijen en gebiedsontwikkeling", december 2006

- Joint venture: Er wordt een nieuwe rechtspersoon opgericht waarin partijen gronden gezamenlijke inbrengen. De onderneming maakt gronden bouw- en woonrijp en geeft kavels uit. De zeggenschap en risico's worden door partijen gedeeld.
- Het concessiemodel: in dit model definieert de overheid voorafgaand aan de aanbesteding van de concessie op output niveau het te leveren programma en het daarbij behorende/gewenste kwaliteitsniveau. In het te sluiten concessiecontract worden afspraken vastgelegd over de aard, omvang en de verdeling van kosten van de dienstverlening en risico's die met het project gemoeid zijn. Grond- en vastgoedexploitatie komt volledig voor rekening van de marktpartij. De gemeente toetst en faciliteert.

De samenwerkingsvorm is afhankelijk van o.a.:

- Aard en omvang van de opgave;
- Grondposities;
- Risico's in relatie tot de haalbaarheid van een plan;
- Draagvlak;
- Beschikbare kennis.

Zoals eerder al is aangegeven, hebben ontwikkelende partijen belangen bij een goed ingerichte openbare ruimte in relatie tot de waardecreatie van het vastgoed. Een belangrijk aspect in de samenwerking tussen privaat en publiek kan in dit verband zijn, dat verantwoordelijkheden en de inzet van middelen voor bijvoorbeeld ontwerp, inrichting en beheer van de openbare ruimte in een gebiedsontwikkeling tussen partijen kunnen worden verdeeld.

Samenwerking is niet alleen van belang als het gaat om de creatie van meerwaarde in gebiedsontwikkeling, het vraagt tevens om visie en leiderschap. Om in een tijd van globalisering en informatisering als stad te kunnen blijven concurreren op zowel nationaal als internationaal niveau, is het voor Rotterdam van groot belang om de kwaliteit van haar locatiefactoren en de kwaliteit van de leefomgeving sterk te verbeteren. Daarvoor is visie nodig, maar behalve dat ook leiderschap, politiek en maatschappelijk draagvlak en zullen voldoende ruimtelijke economische condities aanwezig moeten zijn of gecreëerd moeten worden.

Instrumenten die hierbij behulpzaam kunnen zijn, kunnen worden gevonden in de theorie over procesmanagement, programmamanagement en projectmanagement.

Procesmanagement

In de literatuur¹² over het management van processen wordt beschreven op welke wijze procesmanagement behulpzaam kan zijn bij het tot stand brengen van complexe gebiedsontwikkelingsprocessen waarbij vele partijen met uiteenlopende belangen zijn betrokken. In dergelijke processen is ook vaak sprake van grote financiële belangen en risico's.

De aard en omvang van gebiedsontwikkelingsvraagstukken worden als gevolg van maatschappelijke en economische ontwikkelingen steeds complexer. Er is een toenemende groep van beslissers zowel binnen als buiten de overheid en dat betekent ook dat er in toenemende mate samenwerking plaatsvindt tussen de overheid en private partijen¹³. In complexe gebiedsontwikkelingsvraagstukken is de probleemstelling vaak niet helemaal uitgekristalliseerd en hebben de verschillende betrokken partijen hier ook vaak een ander beeld van. Er zijn verschillende vraagstukken te onderkennen: sociale (werkgelegenheid, woningbehoefte, veiligheid), economische (bedrijfslocaties, logistiek, bereikbaarheid), en fysieke (kwaliteit van de ruimte en de inrichting). Het afstemmen van deze verschillende vraagstukken vraagt om een specifieke aanpak. De traditionele aanpak vanuit de centrale overheid gestuurd, voldoet niet meer¹⁴.

¹² De Bruijn, Teisman, Edelenbos en Veenema: "Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen", 2004

¹³ Akro Consult, MCD college d.d. 22 november 2005

¹⁴ E.H. Klijn: 'Designing en Managing networks: possibilities an limitations for network management', 2005 (European Political Science, vol. 4 p. 328-339)

Zoals hierboven al is aangegeven, is bij complexe gebiedsontwikkelingsvraagstukken vaak een veelheid aan actoren betrokken, die allen handelen op basis van hun eigen beeld van de situatie en daarop ook een eigen strategie bepalen. Deze actoren zijn met elkaar verbonden door middel van zogenaamde netwerken van interacties en onderlinge afhankelijkheden. Binnen dergelijke netwerken is echter geen sprake van een duidelijke autoriteit waardoor het sturen van zo'n netwerk een lastige aangelegenheid is. Het managen van netwerken is complex en laat zich het beste beschrijven als 'faciliteren' en 'initiëren van interacties' tussen de verschillende actoren met als doel een gezamenlijke oplossingsrichting te zoeken voor de gesignaleerde vraagstukken. Klijn beschrijft een aantal strategieën om in netwerksituaties te kunnen opereren. Eén daarvan is 'procesmanagement'. Procesmanagement wordt in de literatuur omschreven als de strategie die erop is gericht om de interactie tussen verschillende partijen te faciliteren, te initiëren, te coördineren en af te stemmen. Hiertoe worden in de literatuur verschillende handvatten aangereikt:

- Het activeren van verschillende partijen en inspanningen;
- Het bereiken van bepaalde doelen door te zoeken naar gezamenlijke uitgangspunten en samenhang;
- Het organiseren van organisatorische arrangementen (los van de bestaande hiërarchie);
- Sturen van de interactie door o.a. bemiddeling en het wegnemen van obstakels.

Procesmanagement is een instrument om via de weg van samenwerking en onderhandeling te komen tot een set van afspraken, waarin besluiten zijn vervat die recht doen aan de wensen en uitgangspunten van de verschillende bij het proces betrokken partijen. In zo'n procesbenadering is sprake van openheid, begrip en respect ten opzichte van de ander. De rol van de overheid is gelijkwaardig aan die van andere betrokken partijen. Met andere woorden, geen dominante rol voor de overheid, maar participierend.

Een belangrijk aspect van procesmanagement is dat ruimte wordt geboden aan partijen om ideeën in te brengen die via een transparant proces van uitleggen en onderhandelen tot besluitvorming komen. Een valkuil is die van het blijven onderhandelen, waardoor besluitvorming achterwege blijft. In dergelijke situaties kan overheidsingrijpen legitiem zijn.

Procesmanagement vs. projectmanagement

Het verschil tussen proces- en projectmanagement wordt in belangrijke mate bepaald door de mate van abstractie. Zoals eerder is aangegeven, is de probleemstelling in een complex proces meestal nog niet helemaal uitgekristalliseerd en is er al helemaal geen sprake van een afgebakend plan en tijdspad. Bij een project ligt dat allemaal wat duidelijker. Zodra er sprake is van een project, dan zijn de probleemstelling en de oplossingsrichting duidelijk gedefinieerd en vastgesteld. Een project kent doorgaans een vastomlijnd doel, de weg er naar toe ligt vast en er is een tijdspad en een budget bepaald. Een proces is onbegrensd waarin al deze zaken nog niet zo duidelijk zijn en wordt er via de weg van samenwerken en onderhandelen toegewerkt naar een "project" situatie. Andersom kan ook: vanuit een projectdefinitie kan soms gekozen worden voor een procesbenadering vanwege de dynamiek die als gevolg van het project ontstaat.

Proces- en projectmanagement vullen elkaar aan. Projectmanagement is gericht op realisatie en fixatie; procesmanagement is gericht op het bieden van ruimte voor vernieuwing en het creëren van draagvlak. Beide zijn gedurende het gehele ontwikkelingstraject van belang. De keuze voor een procesmatige of een projectmatige aanpak hangt dus erg af van de aard en omvang van de opgave.

Programmamanagement

Een veelheid aan projecten, die zich allen min of meer in hetzelfde tijdspad of in hetzelfde gebied voordoen, vraagt om overzicht

Een instrument om dat overzicht te organiseren en te verkrijgen wordt door Kor en Wijnen omschreven als 'programmamanagement'¹⁵. Programmamanagement kan een hulpmiddel zijn om de inspanningen die nodig zijn om de verschillende projecten in het planvormingsproces tot een goed resultaat te leiden, te coördineren en de energie op de juiste wijze in te zetten.

Kenmerken van programmamanagement zijn:

- Het coördineren van de verschillende inspanningen (projecten, routines, improvisaties) die allemaal tijdelijk, doelgericht en uniek van aard zijn;
- Het voortdurend richten van de inspanningen op de vooraf overeengekomen doelen;
- Het daadwerkelijk nastreven van de doelen, door het definiëren van tussendoelen en daarop gerichte inspanningen;
- Het flexibel en beheerst inspelen op wijzigende omstandigheden.

De processen die hierbij een belangrijke rol spelen zijn programmeren, besturen (managen) en autoriseren. Hieronder volgt een korte toelichting:

- Programmeren: het uitvoeren van activiteiten waarmee programmadoelen worden verduidelijkt en nagestreefd. Dat houdt in het inventariseren en specificeren van doelen en inspanningen en inhoudelijk samenhang aanbrengen van activiteiten.
- Besturen: het samenhangend (effectief, flexibel, efficiënt en tijdig) inzetten van de beperkte middelen om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe zijn een aantal besturingscriteria van belang: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid.
- Autoriseren: het nemen van besluiten i.c. het accepteren door de opdrachtgever van de voorgestelde plannen. Dit is een continu proces op basis van vastleggen en toetsen van de resultaten aan de plannen en voorkomt, dat er onnodig of verkeerd wordt doorgegaan met de plannen.

Projecten en programma's zijn een mensenzaak. Zonder de mensen wordt er niets gerealiseerd. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die van belang zijn bij project- en programmamanagement en de wijze waarop de organisatie moet worden ingericht om de opgave tot een goed einde te brengen, zullen op een heldere en eenduidige wijze vooraf moeten worden vastgelegd en binnen de organisatie kenbaar worden gemaakt.

Organisatiestructuur en opdrachtgeverschap

De bestaande (lijn)organisatie is niet goed ingericht voor unieke opgaven, waarbij doelen en resultaten vooraf niet bekend zijn evenmin als de weg ernaar toe. Hiervoor zijn een aantal argumenten aan te reiken:

- de bestaande organisatiestructuur werkt vaak belemmerend voor opgaven die dwars door de muren, functies of lagen van de organisatie moeten worden uitgevoerd;
- de bestaande systemen zijn afdelingsgericht en daardoor vaak ontoereikend om een project of programma adequaat te bedienen. Denk bijvoorbeeld aan financiële rapportages die niet of onvoldoende kunnen worden afgestemd op de informatiebehoefte binnen een project of programma;
- In een staande organisatie is het vaak lastig om een 'tijdelijke' tekenbevoegdheid te regelen en zal een projectmanager moeten terugvallen op formele procedures. Deze kunnen voor aanzienlijke vertraging zorgen.

Over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de projectorganisatie en de bestaande (lijn)organisatie zullen ook goede afspraken over gemaakt moeten worden. Het is hierbij van belang een vorm te kiezen die het best aansluit bij de opgave. Een aantal voorbeelden:

¹⁵ Rudi Kor, Gert Wijnen: *Essenties van project- en programmamanagement, succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, 2005

Afhankelijke organisatie

In deze vorm overheerst de invloed van de bestaande lijnorganisatie. De opdrachtnemer heeft weinig of geen invloed op bij de opgave betrokken medewerkers. De verschijningsvormen zijn o.a. coördinatiestructuur en overlegstructuur.

Zelfstandige organisatie:

In deze vorm krijgt de opdrachtnemer de bij de opgave betrokken medewerkers toegewezen en zijn de communicatielijnen met de bestaande organisatie bilateraal. In sommige gevallen zijn bevoegdheden die nodig zijn om de opgave tot een goed einde te brengen toegewezen aan het team.

Matrixorganisatie:

Dit is een hulporganisatie die wordt ingesteld als er sprake is van situaties waar veel capaciteit in verschillende projecten en programma's werkzaam is en waar sprake is van wisselende belangen tussen afdelingen en opgaven. Medewerkers in een matrixorganisatie worden zowel via de project/programmamanager aangestuurd als door de lijnbaas. Spanningsvelden zijn er tussen project en lijn als het gaat om capaciteitsverdeling, prioriteitstelling en voorbereiding besluitvorming binnen de hiërarchie van de bestaande organisatie.

Unieke opgaven vragen daarom ook een unieke opdrachtgever. Als eerste is het van belang, dat het opdrachtgeverschap wordt gedefinieerd. In veel organisaties wordt het opdrachtgeverschap toegedeeld aan een bestaand orgaan zoals het directieoverleg of een stuurgroep. Het heeft de voorkeur om het opdrachtgeverschap te koppelen aan een individu. Een goede opdrachtgever creëert de condities waaronder een project en/of programma kan worden gerealiseerd. Kortom: sturing vanuit één punt is dan ook van belang voor een succesvol project of programma.

Lastig is het om één opdrachtgever te vinden als sprake is van onafhankelijk van elkaar functionerende organisatieonderdelen, die samen een unieke opgave willen gaan realiseren. In dergelijke situaties kunnen de belangen van de diverse partijen groot zijn en niet altijd gemakkelijk op elkaar af te stemmen. In dergelijke gevallen is het van belang om:

- vooraf duidelijk te maken wie het opdrachtgeverschap op zich neemt. In deze situaties kan gekozen worden voor het inrichten van een consortium waarin één directeur optreedt als opdrachtgever en woordvoerder namens de andere partijen;
- goed af te spreken wie deel uitmaken van het consortium;
- goede afspraken te maken over wie voor welke onderwerpen aanspreekbaar en verantwoordelijk is;
- de besluitvormingsprocessen zorgvuldig en goed in te richten.

Bovenstaande theorieën zijn voornamelijk gericht op samenwerking tussen private en publieke partijen. Dit onderzoek richt zich echter ook op de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie. Als gevolg van de eerder geschetste maatschappelijke ontwikkelingen ontkomt ook het openbaar bestuur niet aan de noodzaak tot herpositionering ten opzichte van burger en bedrijfsleven¹⁶. Veel gemeenten zijn volgens vaste organisatie modellen georganiseerd. We kennen o.a.:

- het secretarie- of griffiemodel: in grote mate ingedeeld naar functiegebieden in een stabiele omgeving;
- het sectoren- of divisiemodel: ingedeeld in autonome organisatieonderdelen waarin beleid en beheer is geïntegreerd.

Echter door de dynamiek in de maatschappelijke ontwikkelingen, groeiende complexiteit en globalisering, komen deze organisatievormen steeds meer onder druk te staan.

¹⁶ M.M. Otto, *Strategisch veranderen in politiek bestuurlijke organisaties*, 2000

Er ontstaat steeds meer behoefte aan afstemming tussen de autonome organisatieonderdelen op dienstgebonden en dienstoverschrijdende projecten. Dit vereist afstemming, coördinatie en sterke sturing op centraal niveau. Deze structuur is in beginsel terug te vinden in het zogenaamde 'concernmodel', waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het managementteam, dat gezamenlijk verantwoordelijk is voor totale gang van zaken binnen de organisatie, waarin vaak ook een forse projectstructuur aanwezig is.

De hierbij behorende politiek-bestuurlijke stijl kenmerkt zich door:

- samenhang in strategie;
- gezamenlijke profilering;
- collegiaal bestuur, teamwork; grensoverschrijdend en consulterend gedrag;
- een generalistische opstelling van zowel bestuur als ambtelijk management.

In de literatuur van Teisman en Klijn zijn netwerkrelaties bestudeerd. Kernbegrippen hierin waren o.a. faciliteren, verbinden, coördineren, gericht op samenwerken, doelstellingen formuleren, problemen oplossen en meerwaardecreatie.

Er zijn een aantal kenmerken van politiek bestuurde organisaties te noemen waardoor van netwerkorganisaties zoals door Teisman en Klijn zijn getypeerd niet geheel kan worden gesproken:

- Er is sprake van territoria: stad, provincie, regio. Samenwerking kan leiden tot territorium vergroting waarbij het coördinatiepunt op het gemeentelijk of provinciaal niveau blijft.
- Vrijheid om 'zaken te doen' met een klant op ambtelijk niveau, laag in de organisatie is per definitie beperkt door de politieke verantwoordelijkheid op bestuurlijk niveau;
- De monopoliepositie van een overheidsorganisatie op een groot aantal gebieden, waarbij niet alleen sprake is van 'marktsturing' maar ook van sturing door de maatschappij.

Door de toenemende complexiteit en dynamiek waarin overheidsorganisaties moeten opereren is er wel een toenemende noodzaak voor beleidsvoorbereiders, ambtelijke managers en bestuurders om grensoverschrijdend te handelen, af te stemmen en integraal te werken: zoeken naar samenwerkingsvormen en projectmatige afstemming.

Bestuurders en ambtelijke managers zullen zich dan ook steeds meer moeten verdiepen in de relatie tussen strategische ontwikkelingen en het zoeken naar een daarbij passende, vaak tijdelijke, organisatiestructuur. Effectieve samenwerking vraagt om het delen van visies en een groot individueel afstemmingsvermogen.

Cultuur

In dit verband is het ook zinvol om stil te staan bij de invloed van de cultuur binnen de verschillende organisaties als het gaat om samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Cultuur wordt in de bestudeerde literatuur¹⁷ omschreven als 'een gedeeld patroon van denken, ideeën en gevoelens en waarden als resultaat van gedeelde ervaringen en gezamenlijk leren'.

De organisatiecultuur van marktpartijen verschilt fundamenteel van die van overheidsorganisaties en dat leidt in de praktijk vaak tot spanning. Daarnaast hebben overheidsorganisaties te maken met de introductie van managementdenkbeelden vanuit de profitorganisaties, hetgeen leidt tot hybridisering van de organisatie. Dat wil zeggen, dat overheidsorganisaties enerzijds worden geconfronteerd met de wens om meer "bedrijfsmatig en ondernemend" te opereren, terwijl dat gelijktijdig botst met de normen en waarden die passen bij het openbaar bestuur en dit leidt in de praktijk vaak tot spanning binnen de overheidsorganisatie zelf.

¹⁷ M.M. Otto, *Strategisch veranderen in politiek bestuurlijke organisaties*, 2000, hoofdstuk 7.5

In dit verband is het interessant om de in de literatuur opgenomen verschillen tussen het zogenaamde “handelssyndroom” en het “wachtersyndroom” op een rijtje te zetten. Het handelssyndroom beschrijft de kernwaarden die het meest passen bij profitorganisaties (privaat) en het wachtersyndroom beschrijft de kernwaarden die kenmerkend zijn voor non-profitorganisaties (publiek).

Handelssyndroom (commercial moral syndrome)	Wachtersyndroom (guardian moral syndrome)
Vermijd geweld	Vermijd handel
Kom vrijwillig tot overeenkomsten	Straal dapperheid en moed uit
Wees eerlijk	Wees gehoorzaam en gedisciplineerd
Werk makkelijk samen met vreemden en buitenlanders	Houd vast aan tradities
Concrureer	Respecteer hiërarchie
Respecteer contracten	Wees loyaal
Gebruik initiatief en onderneem	Zorg voor straf en vergelding
Sta open voor vindingrijkheid en vernieuwing	Bedrieg voor het belang van de zaak
Wees doelmatig	Maak uitgebreid gebruik van ontspanning
Bevorder comfort en gemak	Gebruik veel uiterlijk vertoon (pracht en praal)
Ga tegen anderen in voor het belang van de zaak	Verdeel vrijgevigheid
Investeer ten behoeve van product en doeleinden	Wees exclusief
Wees vlijtig	Wees volhardend
Wees zuinig	Wees fatalistisch
Wees optimistisch	Houd de eer hoog

De vraag is in hoeverre beide syndromen met elkaar verenigbaar zijn of juist blijvende spanning zullen opleveren. In de overheidspraktijk is wel degelijk sprake van vermenging als gevolg van verdere professionalisering van de overheidsorganisaties en de introductie van meer bedrijfsmatig werken. Op grond van deze ontwikkelingen is het noodzakelijk, dat er een grotere mate van zelfstandigheid ontstaat in het ambtelijke optreden, los van de politiek. Dit leidt tot het ontstaan van hybride organisaties, waarin overheidstaken en commerciële taken met elkaar verweven worden.

Als het gaat om samenwerking tussen marktpartijen en de overheid kunnen zich een aantal in het oog springende verschillen in het normen en waardenpatroon voordoen, die in de samenwerking tussen publiek en privaat tot wrijving en/of onbegrip kunnen leiden. Als voorbeeld worden hier genoemd:

- *‘Wees eerlijk’*: a deal is a deal versus *‘Bedrieg voor het belang van de zaak’*: het hanteren van misleidende tactieken is in sommige gevallen oorbaar;
- *‘Gebruik initiatief en onderneem, sta open voor creativiteit en innovatie’*: durf weerstand tegen verandering te trotseren om je doel te bereiken; innovatie leidt altijd tot aanpassing van het bestaande versus *‘Het vasthouden aan tradities, het eerbiedigen van de hiërarchie, gehoorzaamheid en discipline’*: vasthouden aan tradities staat garant voor zekerheid en zorgt voor een gezamenlijke gedragscode; gehoorzaamheid en discipline staan garant voor de kwaliteit van de wetsuitoefening en is een belangrijk element in de relatie tussen het ambtelijke apparaat en de politieke bestuurder. Ambtenaren moeten niet teveel op eigen houtje gaan handelen omdat dit een bedreiging c.q. aantasting kan betekenen voor het politieke primaat’.

Tenslotte worden in onderstaand schema de belangrijkste kenmerken van *Procesmanagement, programmamanagement en projectmanagement* met elkaar vergeleken ¹⁸.

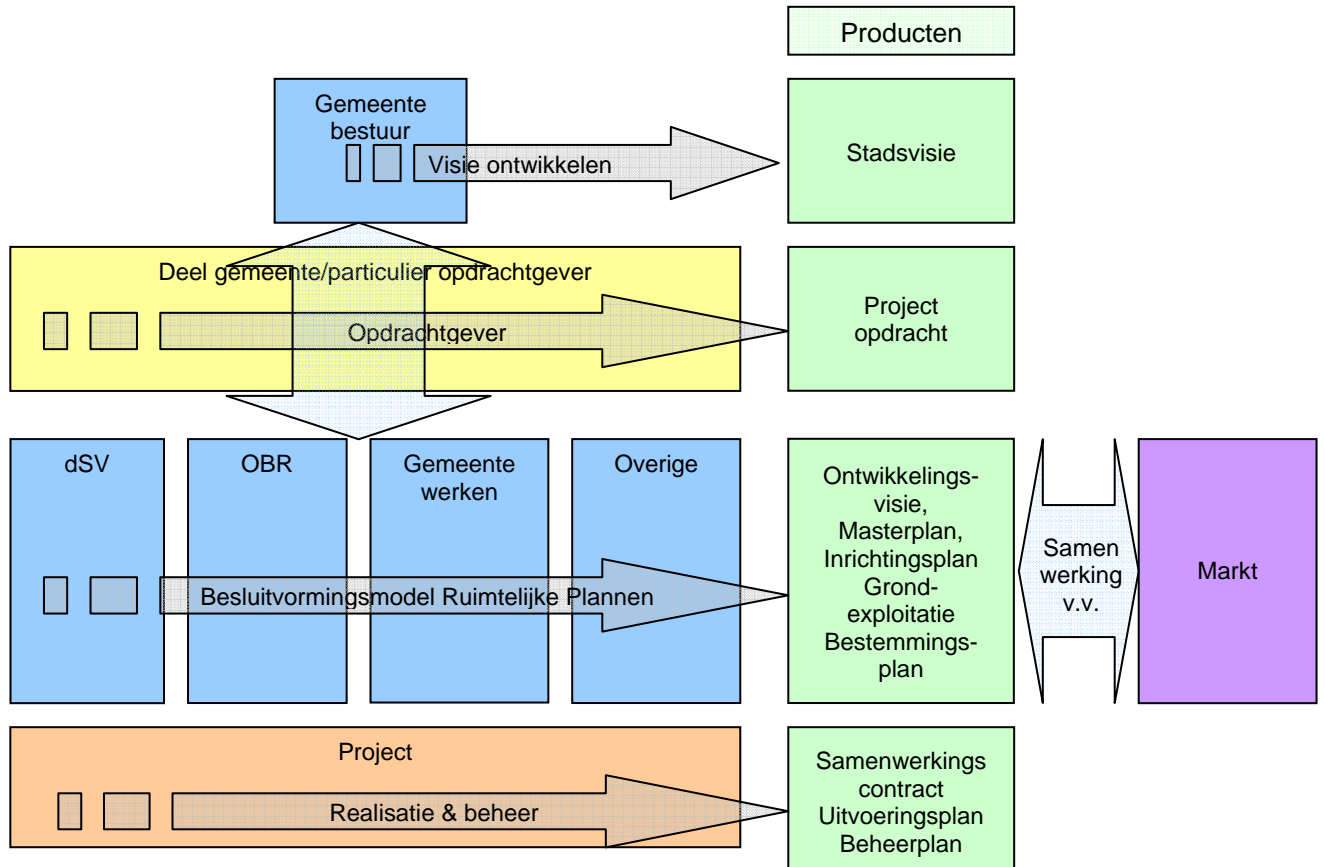
Aspect	Proces	Programma	Project
Tijdpad	Onbegrensd, onvoorspelbaar	Onbegrensd, maar stopt wanneer mogelijk en noodzakelijk	Begrensd, vooraf bepaald
Probleemdefinitie	Geen	Globaal	Duidelijk en vastgesteld
Oplossingsrichting	Geen	Globaal	Duidelijk en vastgesteld
Uitkomst	Niet duidelijk, onzeker, wellicht (on) gewild	Uniek, samenhangend, dynamisch en gewild	Uniek, eenmalig, gewild
Plan van aanpak	Geen	Globaal	Logische stappen en gefaseerd
Besluitvorming	Ad hoc, zodra mogelijk	Op vooraf bepaalde momenten (o.b.v. programmaplannen)	Per projectfase (o.b.v. beslisdocumenten)
Samenwerking	Nog onzeker of daaraan behoefte bestaat	Streven is erop gericht	Een feit
Management	Gericht op faciliteren, onderzoeken, onderhandelen, creëren draagvlak	Gericht op tempo, haalbaarheid, efficiëncy, flexibiliteit, coördineren en doelgericht	Gericht op behalen doelen o.b.v. geld, organisatie, tijd, informatie, kwaliteit.

¹⁸ Rudi Kor, Gert Wijnen: *Essenties van project- en programmamanagement, succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, 2005

4.3 Samenvatting

In onderstaand schema is de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten onderling en tussen de gemeentelijke diensten en private partijen weergegeven.

Enerzijds de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie in relatie tot het gemeentelijke planvormingsproces, anderzijds de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en de marktpartijen, als het gaat om de in dit onderzoek behandelde producten in het planvormingsproces, zijnde de ontwikkelingsvisie en het masterplan. Ook is op basis van de resultaten van het veldonderzoek een relatie weergegeven tussen de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur. Hierbij is aandacht besteed aan de culturele verschillen tussen marktpartijen en overheidsorganisaties die van invloed zijn op de samenwerking.



5 Praktijkstudie

In deze praktijkstudie worden een tweetal projecten qua inhoud, planvorming en samenwerking getoetst aan het theoretische kader. Hierbij is de nadruk gelegd op de in de onderzoeksopzet gekozen aspecten visie & strategie (planvorming) en strategische netwerken (samenwerking), waarbij het begrip openbare ruimte (inhoud) als context is gehanteerd.

Voor wat betreft het begrip openbare ruimte (inhoud) is getoetst in hoeverre de gekozen invalshoeken fysiek, sociaal-economisch en logistiek in de praktijk ook daadwerkelijk zijn meegenomen. Voor wat betreft de aspecten visie & strategie (planvorming) en strategische netwerken (samenwerking) is onderzocht op welke wijze het planvormingsproces is doorlopen, hoe de samenwerking verliep en welke knelpunten en verbeterpunten hierin te benoemen zijn.

Er is gekozen voor de projecten Wilhelminapier en de Nieuwbouw Erasmus Medisch Centrum. Deze keuze is gemaakt omdat beide projecten in de stadsvisie zijn aangemerkt als VIP locatie. In beide projecten wordt speciaal aandacht besteed aan de openbare ruimte en de aanhaking ervan op de bestaande stad. Daarnaast bevinden beide projecten in het planvormingsproces zich in de realisatiefase. Dat maakt, dat beide projecten op deze punten goed met elkaar te vergelijken zijn.

5.1 Inleiding

In de Stadsvisie Rotterdam acht het gemeentebestuur de positie van Rotterdam als mainport van internationale betekenis en belangen. Om deze positie ook in de toekomst te kunnen waarmaken is het van groot belang, dat Rotterdam ook aantrekkelijk wordt als woon- en werkstad. Rotterdam wil dan ook aantrekkelijk worden voor moderne bedrijven en hoogopgeleide mensen zodat de economie verbetert.

De missie die het gemeentebestuur in de stadsvisie formuleert luidt als volgt: 'Bouw aan een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad'.

Deze missie berust op twee peilers, te weten:

- sterke economie: meer werkgelegenheid;
- aantrekkelijke woonstad: evenwichtige bevolkingssamenstelling.

Om te komen tot een goed woon- en werkklimaat in Rotterdam zal ingezet worden om binnen het bestaande stedelijke gebied de kwaliteit te verbeteren. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de bestaande kwaliteiten zoals de Haven, kansrijke economische groeisectoren, populaire woonwijken en de moderne binnenstad aan de rivier.

Het creëren van een sterke economie wordt ingezet op basis van een drietal speerpunten:

- de ontwikkeling van een kennis- en diensteneconomie;
- in de haven zal het accent komen te liggen op innovatie voor wat betreft energieverbruik en -winning;
- de vrije tijdssector zal worden doorontwikkeld en uitgebreid op reeds succesvolle locaties in de binnenstad, nabij het stadion en het Zuidplein/Ahoy.

Rotterdam zet in op de ontwikkeling van goede en complete woonmilieus, met veel aandacht voor de openbare ruimte en de noodzakelijke voorzieningen (onderwijs, medische en sociale zorg en sport).

In de stadsvisie is opgenomen, dat 'een goede kwaliteit van de openbare ruimte een belangrijke randvoorwaarde is om tot veelgevraagde, aantrekkelijke, groenstedelijke, rustige stedelijke en centrumstedelijke woonmilieus te komen'.

De aanpak van de binnenstad bestaat uit vier stappen:

- het verhogen van het algemene kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en de langzaam verkeersroutes;
- het versterken van de leefkwaliteit en de identiteit van de verschillende binnenstadskwartieren;
- een gefaseerde ontwikkeling van een beperkt aantal toplocaties tot krachtige publiekstrekkingen (w.o. Wilhelminapier, Stationskwartier, Erasmus Medisch Centrum, De Boompjes);
- garanderen van blijvende bereikbaarheid van de stad.

Al deze plannen zullen in hoog tempo moeten leiden tot de ontwikkeling van de stad om haar positie, zowel nationaal als internationaal te versterken.

De praktijkcases zijn beschreven aan de hand van de onderwerpen Inhoud, Visie & strategie en Strategische netwerken.

5.2 Erasmus MC

Het Erasmus MC en de gemeente Rotterdam werken al enige jaren intensief samen om de nieuwbouwplannen voor het medische complex goed in te passen in het stedelijke netwerk¹⁹. Met de nieuwbouw wordt immers ook het bestemmingsplan voor dit stadsdeel herzien. Het Erasmus Medisch Centrum ligt in het stadsdeel Hoboken en met de vernieuwing van het Erasmus MC zal het hele stadsdeel Hoboken stedenbouwkundige transformatie ondergaan in de komende 20 jaar.



Uit: informatiefolder EMC

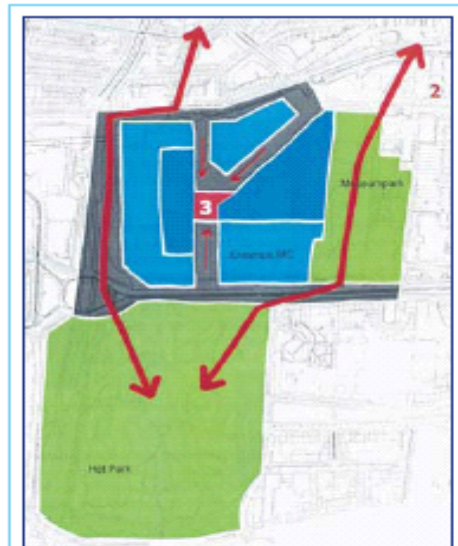


Vanuit de behoefte om de academische zorg vanuit één punt te gaan aanbieden zijn de plannen ontwikkeld om te komen tot een geheel vernieuwd universitair medisch centrum. Gekozen is om de nieuwbouw te ontwikkelen op dezelfde locatie in het centrum van Rotterdam. De verspreide bebouwing op het huidige terrein van het Erasmus MC zal grotendeels worden vervangen door een compactere bebouwing. Bijzondere aandachtspunten bij de nieuwbouw zijn de aanhaking aan de bestaande stad, de toegankelijkheid van het complex en de vormgeving van de openbare ruimte. De nieuwe pleinen, boulevards en lanen van het medisch centrum zullen op een logische wijze verbonden worden met de bestaande stad. De entree van het complex wordt vanaf de centrumzijde door middel van haltes voor Openbaar Vervoer, taxi's en door middel van aanlooproutes goed zichtbaar en bereikbaar gemaakt. De ontvangsthuis, die zich één niveau hoger bevindt is via (rol)trappen en liften bereikbaar zal vanuit twee parkeergarages (Westzeedijk, Museum) voor publiek toegankelijk zijn.

¹⁹ Erasmus MC: informatiefolders: Rotterdam wordt beter, nieuwbouwproject Erasmus MC (april 2005), Nieuwbouw Erasmus MC, Definitief Ontwerp, juni 2006

Medische stad in de stad De verspreide (ziekenhuis) bebouwing die nu zo kenmerkend is voor het terrein zal grotendeels vervangen worden door compactere bebouwing. Daarbij zijn de aanhaking aan de stad, de toegankelijkheid van het complex en de vormgeving van de openbare ruimten bijzondere aandachtspunten. De pleinen, boulevards en lanen van het medisch centrum, dat als een medische stad kan worden beschouwd, lopen straks op een logische manier over in het centrum van de stad. Door de noordzijde (Zimmermanweg/Wytemaweg) met de zuidzijde (Westzeedijk) te verbinden met een centrale entreehal wordt de aanhaking met de stad op termijn gemaximaliseerd. Het hoogteverschil van 4 meter tussen dijk en stad wordt in de entreehal opgevangen. Aan de noordzijde zal een arcade met een overdekte voorrijzone gerealiseerd worden. Langs de randen van de arcade komen commerciële en publieke functies. Hierdoor is de toegankelijkheid van het gebouw aantrekkelijker zodat mensen er makkelijk langs en in lopen.

Uit: informatiefolder EMC



Routes om het complex

Er komen routes om het complex heen, aan de rechterkant tussen de beide parken en aan de andere kant langs de 's-Gravendijkwal.

De gemeente Rotterdam heeft in overleg met het Erasmus MC een 'Ontwikkelingsvisie Hoboken' en een kwaliteitsplan opgesteld. Dit plan bevat de spelregels die de Gemeente stelt aan het Erasmus MC bij de verdere uitwerking van het structuurplan. Het plan doet uitspraken over contouren, hoogtes, aansluiting van de randen van het medische complex aan de stad en dergelijke. Het plan moet houvast geven aan de huidige en toekomstige bestuurders en plantoetsers bij het beoordelen van de concrete plannen die architect en Erasmus MC voor de verschillende bouwdelen in de loop van vele jaren aan de gemeente zullen voorleggen. In 2001 is gestart met het ontwikkelen van een structuurplan, waarin de hoofdopzet van het nieuwe complex is vastgelegd. De stedenbouwkundige randvoorwaarden waarbinnen het structuurplan voor het nieuwe ziekenhuis ontwikkeld moest worden hadden betrekking op de oriëntatie van het medisch complex op de stad en de wijze waarop het complex voor verschillende verkeersdeelnemers (openbaar vervoer, autoverkeer, langzaam verkeer) benaderbaar en toegankelijk zal zijn.

In samenwerking met de gemeente Rotterdam is de ambitie uitgesproken dat extra kwaliteit moet worden toegevoegd aan de bouwplannen. Hierbij zijn de volgende invalshoeken gehanteerd:

- Veiligheid (veilig is heilig);
- Duurzaamheid (duurzaam is goed);
- Gezondheid (healing is leading).

Gestreefd wordt naar een zogenaamde 'healing environment'. Hieronder wordt verstaan een prettige, gezonde en veilige omgeving, waarbij ervan uitgegaan wordt, dat een aangename omgeving een positieve invloed heeft op het herstel van patiënten en de gezondheid van de medewerkers en studenten.

Omdat het een zeer omvangrijk en complex project is, zal de realisatie ervan vele jaren duren. Het project zal worden uitgevoerd in verschillende fasen. Tijdens de bouw zal sprake zijn van het maken van tijdelijke voorzieningen, verhuizingen, sloop, bouwactiviteiten, etc. Tijdens de werkzaamheden zal de bedrijfsvoering ongestoord doorgang moeten vinden.

5.2.1 Inhoud

Fysiek:

Uitgangspunt bij de nieuwbouw van het EMC is dat er een hoogwaardige buitenruimte wordt nagestreefd. Hiermee wil het EMC het gebied aantrekkelijk maken voor bezoekers, studenten en werknemers. Het EMC heeft hiertoe een structuurplan Buitenruimte opgesteld. Belangrijk hierin is de wijze waarop het gebied in de toekomst moet gaan aansluiten bij de stad en op de bestaande parken van de naastliggende musea. Vanuit de gemeentelijke optiek is het van belang, dat er goede verbindingroutes worden gerealiseerd met de bestaande stad waaraan aantrekkelijke functies komen.



Sociaal-economisch:

Het EMC is één van de grootste werkgevers in de stad en wil zich in de toekomst ook op internationaal niveau gaan ontwikkelen als belangrijk kennisinstituut. Vanuit dit oogpunt is het project in de stadsvisie van Rotterdam aangewezen als zogenaamde VIP locatie. Dit houdt in dat er vanuit het gemeentebestuur bijzondere aandacht uitgaat naar dit project ten aanzien van de inzet van middelen en ambtelijke capaciteit.



Logistiek:

Vanuit logistiek oogpunt zijn vooral de aspecten parkeren en verbindingroutes met de bestaande stad waarin aantrekkelijke functies worden opgenomen van belang. Ook de verbinding tussen het EMC en de museumparken worden in de planvorming van groot belang geacht.

Vanuit het EMC is getracht de aansluiting op het bestaande Metrostation in de nieuwbouwplannen mee te nemen. Dit is echter niet van de grond gekomen. Als oorzaak wordt hier genoemd het ontbreken van benodigde middelen. De RET was bereid hieraan medewerking te verlenen, maar was niet bereid hierin te investeren. Men verwachtte dat het EMC de hiervoor benodigde middelen zou ophoesten.



5.2.2 Organiserend Vermogen

5.2.2.1 Visie & Strategie: Planvorming

Voor het nieuwbouwproject Erasmus Medisch Centrum is een ontwikkelingsvisie Hoboken inclusief een kwaliteitsplan opgesteld. Deze ontwikkelingsvisie is opgesteld in samenwerking tussen de Dienst Stedenbouw van de gemeente Rotterdam en de Directie Huisvesting van het Erasmus Medisch Centrum. In deze ontwikkelingsvisie is speciaal aandacht besteed aan zaken zoals de inrichting van het gebied, de logistiek, het parkeren, de verbindingroutes tussen het EMC en de bestaande stad en de verbindingroutes tussen het EMC en de parken rondom het museum Boijmans.

In de visievorming zijn hiervoor globale richtlijnen opgesteld, waarbij als uitgangspunt werd gehanteerd, dat de locatie geen achterkanten zou krijgen maar zich altijd met de voorkant presenteert aan de bestaande stad. Het gebied zal een goede verbinding met de bestaande stad tot stand brengen door goede routes te maken met daaraan aantrekkelijke functies.



Toetsend aan het besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen kan worden geconstateerd, dat de planvorming conform is verlopen. Partijen zijn gedurende de verschillende projectfasen gezamenlijk opgetrokken. Ook de inrichting van de buitenruimte heeft nadrukkelijk een plaats gekregen in de planvorming en is een ontwerp van beide partijen.

Vanuit het EMC wordt er echter een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie als een gemis ervaren. Gezien de lange looptijd van het project lopen verschillende projectfasen langs elkaar en is voor het EMC niet altijd duidelijk wie ze wanneer kan aanspreken.

In de stadsvisie Rotterdam is dit project aangemerkt als VIP locatie. Dit betekent, dat het project wordt gezien als een belangrijk project voor de stad en dat het qua middelen en ambtelijke inzet vanuit de gemeente gezien prioriteit krijgt. Dit blijkt ook uit de reactie van de verantwoordelijke wethouder. Het gemeentebestuur hecht grote waarde aan het binnen de stadsgrenzen houden van deze grote werkgever en heeft het project hoog op de prioriteitenlijst staan. Dit betekent o.a. dat er benodigde middelen in de gemeentelijke begroting worden vrijgemaakt. In de praktijk blijkt dat nog niet. Vooral dat laatste is voor het EMC een groot vraagteken. In de stadsvisie wordt uitgestraald dat het project prioriteit krijgt. Op grond van het onderzoek kan worden geconstateerd, dat de gemeente Rotterdam nog geen eenduidige aanpak heeft ontwikkeld voor de aanpak van de in de stadsvisie aangewezen VIP projecten.

5.2.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat

Uit de interviews komt naar voren, dat de ontwikkelingsvisie Hoboken evenals het structuurplan Buitenruimte in goede samenwerking tussen partijen is opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsvisie Hoboken lag bij de Dienst Stedenbouw en het structuurplan Buitenruimte is onder verantwoordelijkheid van het EMC tot stand gebracht. In het structuurplan zijn afspraken vastgelegd tussen partijen over de wijze waarop de inrichting van de buitenruimte behorend bij het EMC aangehaakt wordt op de buitenruimte die onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Financiële afspraken zijn er gemaakt over de verdeling van ontwerp- en uitvoeringskosten. Deze afspraken houden in, dat deze kosten worden verdeeld op basis van eigendomsverhoudingen. Van samenwerking in de zin van PPS (§ 4.2.2) is geen sprake geweest. Er zijn geen formele contractafspraken over de wijze van samenwerken gemaakt.

Zoals is opgemerkt, is er in dit project geen sprake van een traditionele grondexploitatie. Het EMC is ook geen commerciële projectontwikkelaar. Middelen die in dit project geïnvesteerd worden, zijn deels afkomstig van publieke middelen (rijk) en eigen reserveringen en deels afkomstig van de verzekeringsmaatschappijen. Extra investeringen in bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen, zoals het realiseren van een betere aansluiting op het metrostation of het verbeteren van de openbare ruimte op gemeentelijk grondgebied, zijn dan ook niet aan de orde.

De gemeente investeert in de verbetering van de buitenruimte, waarmee de planambities zoals vastgelegd in de ontwikkelingsvisie en in het structuurplan buitenruimte kunnen worden gerealiseerd. Gezien de extra kwaliteit die hier wordt nagestreefd, zijn er in de planvormingfase binnen de gemeente afspraken gemaakt over deze extra investeringen. Opgemerkt wordt, dat de reguliere gemeentelijke begroting structureel ontoereikend is om de gewenste extra kwaliteit te kunnen realiseren. Vaak wordt er in dergelijke gevallen, mits goed gemotiveerd, een beroep gedaan op zogenaamde doelbudgetten. Ook in de reguliere beheerbudgetten zijn er structureel te weinig middelen beschikbaar om de gewenste extra kwaliteit in stand te houden.

Het project is in de stadsvisie aangemerkt als een zogenaamd VIP project. De projectleiding van het EMC heeft echter niet het gevoel dat het project die waardering krijgt die het verdient gezien het (sociaal- economisch) belang van het EMC voor de stad.

Het nieuwbouwproject EMC is geen standaard bouwproces. Er wordt gebouwd op eigen grond, terwijl de winkel gedurende het gehele bouwproces open blijft. Ook is er geen sprake van een traditionele grondexploitatie. Vanuit het EMC is nadrukkelijk behoefte aan gemeentelijk inbreng in de zin van 'creatieve bondgenoot' die zich inzet voor het project om de ambities vanuit het project te laten aansluiten op het stedelijke veld en hiervoor ook middelen tracht vrij te krijgen. Men mist bij dit project een zekere mate van 'procesmanagement' vanuit de gemeente. Procesmanagement dat wordt ingezet om het project 'op de kaart te krijgen en te houden' en om het samenwerkingsproces met EMC in goede banen te leiden, met name als het gaat om het voorbereiden en begeleiden van politieke besluitvorming. Zoals uit de literatuur van M.M. Otto blijkt: in dit project ervaart de projectleiding van het EMC bij het ambtelijke apparaat het ontbreken van afstemming tussen de autonome organisatieonderdelen op dienstgebonden en dienstoverschrijdende projecten. Er is vanuit de gemeente onvoldoende afstemming, coördinatie en sturing op centraal niveau.

5.3 Wilhelminapier

De Wilhelminapier is vernoemd naar Koningin Wilhelmina, die op zeer jonge leeftijd haar vader opvolgde en als kersverse koningin voor het eerst de Rotterdamse pier bezocht. Het gebied kent een rijke maritieme geschiedenis. Vanaf deze pier werden vele passagiers door de Holland America lijn vervoerd naar Canada en de VS. Na de teloorgang van deze vervoersmodaliteit is het gebied in verval geraakt. Sinds enkele jaren wordt de pier weer bezocht door luxe cruiseschepen en de verwachting is, dat het gebied zich in hoog tempo zal ontwikkelen tot een grootstedelijk en dynamisch gebied²⁰.



Het gebied is vanwege de strategische ligging zeer geschikt om te ontwikkelen voor functies op het gebied van wonen, zakelijke dienstverlening en recreatie. De ontwikkeling omvat ca. 162.000 m² kantoorruimte, 1500 woningen, 65.000 m² commerciële ruimte en 22.000 m² overige voorzieningen. De oorspronkelijke structuur en de beeldbepalende gebouwen blijven zoveel mogelijk in tact. Bij de inrichting zijn het stedenbouwkundig ontwerp, het buitenruimteontwerp en het verkeersontwerp geïntegreerd tot één samenhangend geheel. Hierbij is de nadruk gelegd op de kwaliteit van de openbare ruimte, de inrichting, het meubilair de groenvoorzieningen en de gebruikte materialen. Het uitgangspunt is nautisch met gebruikmaking van hoogwaardige materialen.

²⁰ *Masterplan Buitenruimte Wilhelminapier, april 2000*
Projectenoverzicht Centrum/Kop van Zuid 206-2011, Bureau Binnenstad Gemeente Rotterdam d.d. december 2006
Website Wilhelminapier



5.3.1 Inhoud

Fysiek:

Voor het project Kop van Zuid en i.c. ook het project Wilhelminapier is het areaal aan buitenruimte beperkt door de hoge dichtheid van het programma. Daarom is er nadrukkelijk gekozen voor een kwalitatief hoogwaardige buitenruimte, waarbij de ligging aan de rivier als bijzondere kans wordt benut.



Sociaal-economisch:

De (verbetering van) kwaliteit van de buitenruimte is van belang voor het functioneren van de stad en staat inmiddels hoog op de politieke agenda.



Logistiek:

Eén van de belangrijke ruimtelijke aspecten voor het project Wilhelminapier betreft de bereikbaarheid. Er is gekozen voor een hoofdstructuur in de lengterichting die wordt gevormd door een middenstrook geflankeerd door twee zones langs het water. In de breedterichting zijn openbare ruimten voor publieksfuncties (pleinen) geprojecteerd.



5.3.2 Organiserend Vermogen

5.3.2.1 Visie & Strategie: Planvorming

Toetsend aan de structuur en het besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen komt de werkwijze in dit project overeen met het model. Binnen de gemeente Rotterdam wordt over het algemeen gewerkt in multidisciplinaire teams en per projectfase kan de projectverantwoordelijkheid verschuiven.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de planvorming voor het project Wilhelminapier, binnen het kader van het besluitvormingsmodel, multidisciplinair tot stand is gekomen. Het plan maakt deel uit van de gebiedsvisie Kop van Zuid en dat is vertaald in een Masterplan Kop van Zuid. Verantwoordelijk voor het opstellen van de gebiedsvisie en het masterplan was de Dienst Stedenbouw (dSV), daarbij ondersteund door het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) (financiën en economie) en Gemeentewerken (buitenruimte en beheer).

Voor het project Wilhelminapier is een apart masterplan gemaakt voor de buitenruimte waarin specifiek aandacht gegeven wordt aan de keuze voor bijzondere materialen, de structuur en accenten voor het verblijfsgebied. Het masterplan buitenruimte Wilhelminapier stamt uit 2000 en de daarin vastgelegde structuur en uitgangspunten worden nog steeds gehanteerd. Het project is verzekerd van politiek en maatschappelijk draagvlak, wat een positieve invloed heeft op het ontwikkelingsproces en de onderlinge samenwerking tussen de gemeentelijke diensten.

5.3.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat

Samenwerking gemeentelijke diensten

Zoals hierboven is opgemerkt komt uit dit onderzoek naar voren, dat de planvorming multidisciplinair tot stand is gekomen. Het plan maakt deel uit van de gebiedsvisie Kop van Zuid en dat is vertaald in een Masterplan Kop van Zuid. Verantwoordelijk voor het opstellen van de gebiedsvisie en het masterplan was dSV, daarbij ondersteund door het OBR (financiën en economie) en Gemeentewerken (buitenruimte en beheer). Het project was in aanvang verzekerd van politiek en maatschappelijk draagvlak, wat een positieve invloed heeft gehad op het ontwikkelingsproces en de onderlinge samenwerking tussen de gemeentelijke diensten. Echter, op dit moment heeft in ieder geval de bij de ontwikkeling betrokken marktpartij de indruk, dat dit gevoel is verdwenen. Er ontbreekt op dit moment het 'geloof en de overtuiging' in de aanpak van een "VIP" locatie, en dat deze locatie van belang is voor de economische ontwikkeling van de stad. Men heeft het gevoel, dat er binnen de ambtelijke organisatie afstemming en coördinatie ontbreekt tussen de verschillende diensten als het gaat om het oplossen van de problematiek van de verkeersafwikkeling en parkeerproblematiek op deze locatie. Het gevolg is, dat er geen besluitvorming plaatsvindt en er vertraging ontstaat in het proces.

Samenwerking gemeente - markt

In het begin van het planvormingsproces is gewerkt met een joint venture tussen overheid en marktpartijen. Hierin is de basis gelegd voor de latere ontwikkelingsvisie. Vervolgens is in 2000 een marktconsultatie gehouden waarbij de markt is gevraagd haar opvatting te geven over de ontwikkelingsvisie. Hieruit zijn een aantal aspecten voortgekomen, die uiteindelijk in het masterplan zijn verwerkt. Deze aspecten betreffen:

- Verkeer;
- Ruimte;
- Programma;
- Parkeren;
- Bereikbaarheid.



Contractuele afspraken tussen overheid en marktpartijen over de kosten die gemoeid zijn bij de realisatie en beheer van de openbare ruimte zijn er in dit project niet gemaakt. Marktpartijen hebben zowel in het joint venture traject als bij de marktconsultatie aangegeven te hechten aan een kwalitatief hoogwaardige buitenruimte voor dit gebied. De investeringskosten voor de aanleg van het openbare gebied worden via de gronduitgifteprijs goedge maakt. Kosten voor toekomstig beheer komen volledig ten laste van de gemeentelijke begroting.

Recente ontwikkelingen laten echter een ander beeld zien. Als één van de belangrijke onderdelen van de planontwikkeling ziet de geïnterviewde marktpartij het adequaat oplossen van de verkeersontsluiting en de benodigde parkeercapaciteit (logistieke invalshoek). Echter, het gevoel bestaat, dat er onvoldoende sturing vanuit de gemeente is ten aanzien van dit aspect. Hierdoor ontstaan langdurige discussies. Niet alleen met de markt maar ook tussen de gemeentelijke diensten onderling. Dit leidt tot uitstellen van beslissingen en uiteraard vertraging in het proces.

In dit verband is het goed op te merken, dat vanuit de markt wordt aangegeven, dat men het belangrijk vindt, dat de openbare ruimte al in een vroegtijdig stadium van de planvorming integraal wordt meegenomen in de planontwikkeling. De indruk bestaat, dat in Rotterdam de openbare ruimte eerder een sluitstuk is, dan een startpunt. Men pleit er dan ook voor om bij gebiedsontwikkeling te starten met de inrichting van de openbare ruimte. Op het moment, dat de gebouwen gereed zijn, is de openbare ruimte op orde en kunnen de nieuwe bewoners/gebruikers er meteen gebruik van maken (sociaal-economische invalshoek), zonder te struikelen over losse stenen, een gat in de weg, etc. (vb. Wilhelminapier op dit moment). In het onderzoek wordt door de marktpartijen aangegeven, dat zij bereid zijn mee te investeren in de openbare ruimte, zowel aan de voorkant van het proces als in de beheerfase. Rotterdam is wat dit betreft nogal traditioneel ingesteld: eerst bouwen, dan de omgeving inrichten. Als voorbeeld wordt de ontwikkeling van IJburg (Amsterdam) genoemd. Hier is gestart met de inrichting van de openbare ruimte. Zo'n aanpak betekent wel, dat er forse voorinvesteringen zullen moeten worden gedaan en dat er in de gemeentelijke begroting hiervoor in een vroegtijdig stadium middelen moeten worden vrijgemaakt.

5.4 Knelpunten en verbeterpunten

Uit de gehouden interviews met betrokken projectleiders zijn een aantal knelpunten en verbeterpunten geïntervieweerd. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Binnen de gemeente Rotterdam wordt over het algemeen gewerkt in multidisciplinaire teams en per projectfase kan de projectverantwoordelijkheid wisselen. Dit wordt in het praktijkonderzoek het proces van de zogenaamde 'kantelende driehoek' genoemd waarbij de drie hoeken staan voor dSV verantwoordelijk voor de visie- en masterplanfase; het OBR verantwoordelijk voor de Stedenbouwkundige planfase en Bouwplan- en inrichtingsfase (realisatiefase) en de dienst Gemeentewerken opdrachtnemer in Bouwplan- en inrichtingsfase en verantwoordelijk voor de beheersfase. Voor partijen is het niet altijd duidelijk wie in welke projectfase aanspreekpunt is.

Het feit, dat de reguliere gemeentelijke budgetten voor het beheer en onderhoud van de buitenruimte structureel aan de lage kant zijn wordt door partijen als knelpunt ervaren. Voor gebieden zoals de Wilhelminapier waarvoor een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte wordt gerealiseerd, betekent dit dat er voor de gemeentelijke meerjarenbegroting apart afspraken moeten worden gemaakt om de voor het structurele beheer en onderhoud beschikbare budgetten te verhogen.

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt momenteel gezocht naar een manier om de synergie tussen de verschillende gemeentelijke diensten te vergroten. Men denkt in dit verband aan het beter op elkaar afstemmen van de verschillende gehanteerde werkmethoden. Ook wordt gedacht aan het instellen van één organisatieonderdeel waarin het projectmanagement wordt ondergebracht. Doel hiervan is, om competentiegericht projectleiders in te kunnen zetten: één projectleider per project en de juiste man op het juiste project.

De gemeente Rotterdam heeft in haar stadsvisie aangegeven belang te hechten aan het verbeteren van de openbare ruimte. Hiertoe zijn in de visie een aantal gebieden aangewezen waar extra kwaliteit moet worden gerealiseerd. De gemeentelijk budgetten zullen hierop moeten worden bijgesteld om ook in de beheer- en onderhoudsfase deze extra kwaliteit te kunnen handhaven.

Door de marktpartijen wordt er wat genuanceerder aangekeken tegen deze ontwikkelingen. Men is over het algemeen van mening, dat de gemeentelijke organisatie en met name de gemeentelijke projectleiders teveel intern gericht zijn en te weinig "de blik naar buiten" hebben gericht. Hiermee wordt bedoeld, dat de gemeente veel meer dan nu het geval is haar klanten moet opzoeken. Als klanten worden door de marktpartijen gezien de gebruikers van de openbare ruimte, de bewoners, maar ook de beleggers. Deze laatste zijn belanghebbend als het gaat om een goed ingerichte en functionele openbare ruimte. Immers, dit verhoogt de waarde van het vastgoed, het zorgt ervoor dat mensen zich thuis voelen in het gebied en er ook gebruik van maken (sociaal-economische en fysieke invalshoek).

Als een belangrijk knelpunt zien de ondervraagde marktpartijen de wijze waarop de gemeente is georganiseerd. Men is van mening, dat dit te gefragmenteerd is en dat er sprake is van een veelheid aan projecten en autonoom opererende (o.a. ook geprivatiseerde) diensten, waardoor er onvoldoende sprake is van integraliteit in de aanpak van gebiedsontwikkeling.

Het ontbreken van ondernemerszin in het ambtelijke apparaat en het teveel de blik op de interne procesgang gericht, worden door de ondervraagde private partijen eveneens als een belemmering gezien voor adequate samenwerking en integrale planvorming.

Als één van de oorzaken wordt in dit verband genoemd het feit, dat de ambtelijke organisatie erg ingekaderd en ingekapseld wordt door de politieke context waarin men moet functioneren. Men is van mening, dat er op de kwaliteit van de ambtenaren niets is aan te merken: *"er zitten hele goede mensen bij de gemeente Rotterdam"*, maar voorstellen die vanuit de deskundigheid en vakdisciplines worden opgesteld, worden als gevolg van politieke keuzes en prioritering niet altijd gehonoreerd.

6 De praktijk getoetst aan de theorie

Onderzocht is op welke wijze in het planvormingsproces van de gemeente Rotterdam invulling wordt gegeven aan de opgave voor de 'openbare ruimte'. Op basis van de in hoofdstuk 3 opgetekende onderzoeksopzet is een theoretisch kader (hoofdstuk 4) opgesteld waarin de onderzoeksaspecten inhoud (begrip openbare ruimte vanuit drie verschillende invalshoeken benaderd), visie & strategie (planvorming) en strategische netwerken (samenwerking) zijn opgenomen en bestudeerd.

In dit hoofdstuk is op basis van de praktijkstudie getoetst in hoeverre de praktijk aansluit bij de bestudeerde theorie. Hierbij zijn voor wat betreft het planvormingsproces de daarin voorkomende producten '(ontwikkelings)visie' en 'masterplan' onderzocht en op welke wijze hierbij inhoud is gegeven aan de opgave voor de openbare ruimte vanuit de drie gekozen invalshoeken fysiek, sociaal-economisch en logistiek. Deze producten vormen in het besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen Rotterdam een formeel besluitvormingsmoment.

Vervolgens is onderzocht hoe er in het planvormingsproces wordt samengewerkt. Daarbij is de onderlinge samenwerking tussen de gemeentelijke Diensten en naar de samenwerking met de markt in ogenschouw genomen. Dit is getoetst aan de theorie van Organiserend vermogen, proces-, programma- en projectmanagement en besturing van politiek gestuurde organisaties.

Achtereenvolgens wordt er ingegaan op het begrip openbare ruimte en de daarbij gekozen invalshoeken fysiek, sociaal-economisch en logistiek. Vervolgens wordt het gemeentelijke planvormingsproces vanuit de praktijk getoetst aan het theoretische kader. Tenslotte worden de bevindingen ten aanzien de samenwerking uiteengezet. Enerzijds de samenwerking binnen de gemeentelijke diensten (intern) waarbij eveneens ingegaan wordt op de politieke context waarmee men in de gemeentelijke organisatie rekening moet houden. Anderzijds wordt de samenwerking tussen de overheid (gemeente) en de marktpartijen behandeld.

6.1 Inhoud: de opgave voor de openbare ruimte

De openbare ruimte wordt in de literatuur aangeduid als ruimte die nodig is om een gebied (stad) goed te kunnen laten functioneren. De fysieke inrichting (maat & structuur) van de openbare ruimte bepalen in sterke mate het beeld en imago van de stad en bepaalt in hoeverre mensen zich in deze omgeving prettig en comfortabel voelen (schoon, heel & veilig). Het gaat dan om de bereikbaarheid van de stad, de werk-, woon- en verblijfslocaties. Het gaat ook om de identiteit van de plek; de ruimte waar uitwisseling plaatsvindt tussen verschillende maatschappelijke groepen. De plek krijgt identiteit doordat men bepaalde culturele en historische betekenissen (herinnering aan historische gebeurtenissen, mythen) eraan toekent.

Jan Gehl, Deens hoogleraar heeft in opdracht van het gemeentebestuur onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het openbare gebied in de binnenstad van Rotterdam. Zijn conclusie is, dat gedurende de wederopbouw van de stad na het bombardement van 1945 de stad in hoog tempo is herbouwd. Er zijn nieuwe wegen en moderne architectuur (modernisme) gebouwd, maar daarmee is de gebruikskwaliteit (logistieke invalshoek) van de stad teloor gegaan. De auto domineert in de stad en dit gaat ten koste van de voetgangers. De parkeerplaatsen zijn onaantrekkelijk en roepen een gevoel van onveiligheid op en er is onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van het aanwezige water. Rotterdam heeft de potentie om een aantrekkelijke stad te worden, maar er mag nog wel wat gesleuteld worden aan de kwaliteit van het openbare gebied.

De Amerikaanse wetenschapper Richard Florida benadert de openbare ruimte vooral als een economisch goed, waarmee het stedelijke vestigingsklimaat voor mens en bedrijf kan worden verbeterd. Vanuit deze invalshoek bezien is het voor steden en regio's meer en meer van belang, dat zij in staat zijn zich in positieve zin te onderscheiden van anderen om de concurrentiepositie ten opzichte van anderen te verbeteren. Dat geldt zeker ook voor een stad als Rotterdam. Voorheen vormde de haven van Rotterdam het belangrijkste economische hart van de stad. Alle activiteiten waren daarop ook gericht.

De havenactiviteiten trekken zich terug uit het centrum van de stad richting het westen: Maasvlakte I en straks Maasvlakte II. Wat overblijft, zijn verlaten havengebieden die in rap tempo verpauperen. Tijd voor bezinning een aanpak dus.

Rotterdam heeft voor de stad een toekomstvisie ontwikkeld. In deze Stadsvisie is aangegeven, dat de stad aantrekkelijk moet worden om in te werken (sociaal-economische invalshoek) en te wonen (fysieke invalshoek). De stad wil moderne bedrijven en hoog opgeleide mensen naar de stad trekken zodat de economie en daarmee de concurrentiepositie van de stad als geheel verbetert (sociaal-economische invalshoek). Om dit te realiseren is het van belang, dat de stad beschikt over een aantrekkelijk leef- en werkklimaat. Investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte is volgens Florida dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor het verbeteren van het economische- en vestigingsklimaat voor mens en bedrijf in de stad.

Het belang van een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte voor de stedelijke economie krijgt in deze visie alle aandacht. In deze visie is opgenomen, dat 'een goede kwaliteit van de openbare ruimte' een belangrijke randvoorwaarde is om tot veelgevraagde, aantrekkelijke, groenstedelijke, rustige stedelijke en centrumstedelijke woonmilieus te komen. Daarvoor is het nodig dat:

- het algemene kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en de langzaam verkeersroutes wordt verhoogd;
- de leefkwaliteit en de identiteit van de verschillende binnenstadskwartieren versterkt wordt;
- een beperkt aantal toplocaties tot krachtige publiekstrekkingen (w.o. Wilhelminapier, Stationskwartier, Erasmus Medisch Centrum, De Boompjes) worden ontwikkeld;
- de bereikbaarheid van de stad gegarandeerd blijft.

In de onderzochte praktijkvoorbeelden is hieraan invulling gegeven door in het planvormingsproces in de ontwikkelingsvisies en masterplannen specifiek aandacht te besteden aan de openbare ruimte. Er is voor deze projecten in de visie- en masterplanfase gekozen extra kwaliteit voor de openbare ruimte in de planvorming aan te brengen. Dit is gedaan vanuit de overtuiging, dat deze projecten van groot (economisch en maatschappelijk) belang zijn voor de stad. In deze projectfasen is de opgave voor de openbare ruimte geformuleerd waarbij nadrukkelijk aandacht is besteed aan de in het theoretisch kader geformuleerde invalshoeken fysiek, sociaal-economisch en logistiek. Een en ander komt tot uitdrukking in de voor beide projecten geformuleerde uitgangspunten.

Volstaan wordt hier met een samenvatting:

- het creëren van een hoogwaardige buitenruimte, waardoor de omgeving aantrekkelijk wordt voor bezoekers, gebruikers en werknemers;
- specifieke aandacht voor het project vanuit economisch oogpunt: van economisch belang voor de ontwikkeling van de stad;
- aandacht voor bereikbaarheid en parkeren.

6.2 Organiserend Vermogen

6.2.1 Visie & strategie: planontwikkeling

Planvorming is het op verschillende schaalniveaus op elkaar afstemmen van beleidsaspecten, omgevingsfactoren, ambities en uitgangspunten met als doel te komen tot een integraal afgewogen en gezamenlijk referentiekader voor planontwikkeling en – uitvoering. In het gehele proces van gebiedsontwikkeling komen verschillende plandocumenten²¹ voor. Deze plandocumenten zijn vaak gekoppeld aan de fase waarin een project zich bevindt en vervullen ook een rol in het formuleren en vastleggen van gezamenlijke visies, randvoorwaarden en uitgangspunten. Daarnaast spelen dergelijke plandocumenten een rol in de communicatie.

²¹ Ineke Bruil, Fred Hobma, Gert-Joost Peek, Gerard Wigmans: "Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's-Hertogenbosch", Hoofdstuk 22.3, 2004

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe het planvormingsproces voor beide voorbeeldprojecten is verlopen en op welke wijze de opgave voor de openbare ruimte is meegenomen in de planontwikkeling, zowel in de visiefase als in de masterplanfase.

Voor beide praktijkprojecten geldt, dat er in de visiefase en in de masterplanfase sprake is geweest van samenwerking tussen de private partijen en de gemeente. Ook is in deze fasen sprake geweest van samenwerking tussen de gemeentelijke diensten.

- Ontwikkelingsvisie Hoboken en structuurplan Nieuwbouw Erasmus Medisch Centrum: aandacht voor de inrichting van het gebied, de logistiek, het parkeren, de verbindingsroutes tussen het EMC en de bestaande stad en de verbindingsroutes tussen het EMC en de parken rondom het museum Boijmans.
- Ontwikkelingsvisie Kop van Zuid en het Masterplan Buitenruimte Wilhelminapier: aandacht voor de bereikbaarheid, de kwaliteit van de openbare ruimte, de inrichting, het meubilair de groenvoorzieningen en de gebruikte materialen en integratie van buitenruimteontwerp en verkeersontwerp.

In het ontwikkelen van de visie is sprake geweest van het formuleren van gemeenschappelijke uitgangspunten voor de te ontwikkelen locatie op het gebied van inrichting, parkeren, ruimtelijke kwaliteit, etc., wat naderhand is uitgewerkt in een masterplan. In het masterplan zijn vervolgens, eveneens in samenspraak tussen partijen, de ruimtelijke kwaliteit, de structuur en inrichting evenals de streefbeelden vastgelegd. Voor beide projecten hebben deze plandocumenten de functie gehad van gemeenschappelijk referentiekader en communicatiemiddel (t.b.v. bestuur en belanghebbenden).

Uit dit onderzoek is gebleken, dat partijen (publiek, maar met name privaat) van mening zijn, dat de aandacht voor de inrichting van de openbare ruimte moet zitten aan de voorkant van het ontwikkelings- c.q. planproces. In het gemeentelijke planvormingsproces wordt de openbare ruimte dan ook meegenomen. Echter voor wat betreft de uitvoering bestaat, met name bij de marktpartijen de indruk, dat de inrichting van het openbare gebied eerder een sluitstuk is dan een startpunt. Gepleit wordt dan ook voor een andere aanpak: begin met de inrichting van het openbaar gebied, zodat dit gebruiksklaar is als ook de gebouwen gereed zijn. Dat verhoogt de aantrekkelijkheid van het gebied m.n. voor toekomstige bewoners en gebruikers (sociaal-economische en fysieke invalshoek). De boodschap die door de marktpartijen in dit onderzoek aan de gemeente wordt meegegeven luidt: "Durf te investeren aan de voorkant van het proces".

6.2.2 Strategische netwerken: Samenwerking publiek - privaat

Het gemeentelijke proces van ruimtelijke ontwikkeling is vastgelegd in 'Het besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen Rotterdam'. Dit model is bedoeld om de ruimtelijke plannen beter te stroomlijnen en de communicatie tussen bestuurders, de verschillende gemeentelijke diensten en projectmedewerkers te verbeteren. Uit dit onderzoek kan worden opgemaakt, dat de gemeentelijke organisatie qua werkproces (het besluitvormingsmodel) in staat moet zijn om de in de stadsvisie neergelegde opgave het hoofd te bieden. Voor wat betreft de inrichting van de organisatie blijkt, dat deze voor grote gebiedsontwikkelingsopgaven als te gefragmenteerd en te versnipperd wordt ervaren.

Samenwerking gemeentelijke diensten

Vanuit de theorie van procesmanagement leren we, dat complexe gebiedsontwikkelingsprocessen visie en leiderschap behoeven. Rotterdam heeft haar visie op de stad neergelegd in de Stadsvisie, waarin een aantal zogenaamde VIP projecten zijn benoemd. Bij dergelijke projecten is sprake van een toenemende groep van beslissers zowel binnen als buiten de overheid en dat betekent ook dat er in toenemende mate samenwerking zal plaatsvinden tussen de overheid en private partijen.

Het afstemmen van verschillende belangen en vraagstukken vraagt om een specifieke aanpak, waarbij de traditionele aanpak vanuit de centrale overheid gestuurd, niet meer voldoet. Zoals in paragraaf 4.2.2. is onderzocht, is procesmanagement een goed instrument om via de weg van samenwerking en onderhandeling te komen tot een set van afspraken, waarin besluiten zijn verrat die recht doen aan de wensen en uitgangspunten van de verschillende bij het proces betrokken partijen. Hierbij is het van belang, dat er sprake is van openheid, begrip en respect tussen partijen. Kernwoorden van procesmanagement zijn het faciliteren en initiëren van de interactie tussen de verschillende partijen, het zoeken naar gezamenlijke uitgangspunten, het coördineren en afstemmen.

Bij het organiseren van grote projecten zijn verschillende gemeentelijke diensten (OBR, dSV, Gemeentewerken) betrokken. In de huidige praktijk kan per project de verantwoordelijkheid dan ook verschillen. Met andere woorden, er is niet één gemeentelijke dienst die altijd verantwoordelijk is voor het projectmanagement. Veel (grote) gemeenten hebben het op deze manier georganiseerd. Dat komt voort uit de manier waarop gemeenten over het algemeen zijn georganiseerd, namelijk per vakgebied en politiek gestuurd (per project zijn vaak ook meerdere wethouders verantwoordelijk). Omdat het werk allemaal door dezelfde gemeente wordt gedaan en er binnen de gemeentelijke organisatie onderlinge netwerken bestaan die ervoor zorgen, dat de vragen en problemen daar komen waar ze het beste kunnen worden aangepakt, heeft een dergelijke organisatie dan ook niet tot problemen te leiden. De praktijkstudie leert echter, dat een dergelijke gefragmenteerde organisatiestructuur onvoldoende waarborgen biedt voor een integrale benadering van complexe gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze conclusie wordt ook zowel vanuit de literatuur over proces- en projectmanagement als door het rapport van de Onderzoekscommissie Museumparkgarage bevestigd.

Uit dit onderzoek is gebleken, dat de marktpartijen van mening zijn, dat de gemeentelijke organisatie teveel gericht is op het interne werkproces en zich onvoldoende rekenschap geeft van hetgeen er zich buiten gemeentelijke organisatie afspeelt. Ook de wijze waarop het ambtelijke apparaat is georganiseerd wordt bestempeld als "te gefragmenteerd c.q. te versnipperd". Hiermee doelt men op de onduidelijkheid die er is in de bevoegdheden- en verantwoordelijkheden structuur. Met andere woorden, er is geen duidelijke afbakening tussen de projectstructuur en de staande lijnorganisatie. Zoals eerder is opgemerkt, wordt deze houding ingegeven en/of versterkt door de politieke context waarin de ambtelijke organisatie moet opereren. Zoals M.M. Otto beschrijft, zullen bestuurders en ambtelijke managers zich steeds meer moeten verdiepen in de relatie tussen strategische ontwikkelingen en het zoeken naar een daarbij passende, vaak tijdelijke, organisatiestructuur. Effectieve samenwerking vraagt om het delen van visies en een groot afstemmingsvermogen.

Om de projecten die voortvloeien uit de stadsvisie Rotterdam goed te organiseren en structureren, zal er op bestuurlijk niveau één verantwoordelijke bestuurder aangewezen moeten worden. Deze zal in veel gevallen 'eigenaar (belanghebbende)' zijn van het project en zal dan ook het project vanuit het politiek bestuurlijk niveau moeten leiden (leiderschap, visie & strategie). Op ambtelijk niveau is het zinvol om per project een heldere gebiedsdefinitie te maken en daar één individu (bijv. een gebiedsmanager) de overall verantwoordelijkheid voor te geven. Niet alleen voor de projectontwikkeling, maar ook voor het reguliere beheer en onderhoud gedurende de uitvoeringsperiode.

Door de toenemende complexiteit en dynamiek waarin overheidsorganisaties moeten opereren is er voor beleidsvoorbereiders, ambtelijke managers en bestuurders steeds meer de noodzaak om grensoverschrijdend te handelen, af te stemmen en integraal te werken. Met andere woorden: gezocht zal moeten worden naar goede samenwerkingsvormen en projectmatige afstemming. In complexe processen is het van belang om een heldere opdrachtgever-/opdrachtnemerstructuur te creëren. Het maken goede afspraken over wie voor welke onderwerpen aanspreekbaar en verantwoordelijk is, is in dergelijke processen essentieel.

Samenwerking gemeente - markt

In paragraaf 4.2.2. zijn de voordelen van samenwerking tussen private en publieke partijen als het gaat om gebiedsontwikkeling omschreven. Kort gezegd komt het erop neer, dat samenwerking moet leiden tot meerwaarde, vooral als het gaat om het formuleren van een gezamenlijk vertrekpunt en een gezamenlijke ambitie. Daarnaast kan samenwerking leiden tot een betere inzet van de beschikbare kennis en kunde, het creëren van meerwaarde door het ontwikkelen van nieuwe ideeën, het optimaliseren van de planontwikkeling en het delen van de risico's. Bij complexe gebiedsontwikkelingsopgaven zijn veel partijen betrokken met uiteenlopende belangen en er zal in de meeste gevallen sprake zijn van een of andere vorm van samenwerking tussen partijen. Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen markt en de overheid denkbaar, variërend van het sluiten van (intentie- en/of samenwerkings)overeenkomsten tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Op planniveau is bij beide onderzochte projecten in de onderzochte projectfasen tussen publieke en private partijen interactie geweest bij de totstandkoming van de ontwikkelingsvisie en het masterplan. Afspraken over de kwaliteit en inrichting van de openbare ruimte zijn in een vroegtijdig stadium in samenspraak tussen partijen tot stand gekomen. Binnen de gemeentelijke werkprocessen, vastgelegd in het 'Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam' zijn hiervoor ook formele documenten en besluitvormingsmomenten opgenomen. Die zorgen ervoor, dat afspraken gestructureerd worden vastgelegd. Dat geldt voor de ontwerpafspraken, maar ook voor de financieringsafspraken. In deze fase is echter bij geen van beide projecten sprake geweest van een formele vastlegging van de spelregels tussen partijen over rol- en taak- en kostenverdeling in bijvoorbeeld een overeenkomst.

Uit het onderzoek is gebleken, dat het voor de projectleider van het EMC niet altijd helder was, wie bij de gemeente Rotterdam het centrale aanspreekpunt is en wie wanneer, waarvoor verantwoordelijk is. Vanuit de literatuur over proces- en projectmanagement (§ 4.2.2) wordt het belang aangestipt dat er een proces- of projectverantwoordelijke (eigenaar) is, die ervoor zorgt dat er spelregels (hoe gaan we met elkaar om) tussen partijen worden vastgelegd en die deze vervolgens ook bewaakt. In dit verband is het belangrijk om de vraag te stellen 'van wie is het project (belanghebbende)' eigenlijk en 'wie zijn de leveranciers (specialisten)'. De 'eigenaar' van het project zal het project moeten aansturen. Een goede opdrachtgever creëert de condities waaronder een project en/of programma kan worden gerealiseerd.

In het voorbeeld van het project Erasmus Medisch Centrum is het van belang om te constateren, dat het bureau huisvesting van het EMC eigenaar is van het project 'Nieuwbouw EMC'. Dit uitgangspunt is bevestigd tijdens het interview met de directeur Huisvesting. Het EMC is dan aan zet om het ontwikkelingsproces en de daaraan gekoppelde projecten aan te sturen. Dat wil zeggen: zorgen voor een adequate procesarchitectuur (spelregels, hoe gaan we met elkaar om), het formuleren van de projectopdrachten, het inrichten van een bij het project passende projectorganisatie (ook met de specialisten van de gemeente) en het bewaken van de beheersaspecten (geld, organisatie, tijd, informatie, kwaliteit). In deze situatie zijn de gemeentelijke diensten de leveranciers van de voor het project benodigde specialismen (ontwerp, realisatie, publiekrechtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen).

Voor de marktpartij, in deze casus het Erasmus Medisch Centrum, is het in zo'n situatie van belang om voorafgaand aan het project duidelijke afspraken te maken met de gemeente over 1) wie is gedurende het project het centrale aanspreekpunt en 2) indien zich wijzigingen voordoen in de organisatie wordt men daar tijdig en schriftelijk over geïnformeerd. Daarnaast is het voor een marktpartij van belang om zich te verdiepen in de (gemeentelijke) projectorganisatie: met wie heb je voor welk onderdeel te maken. Kortom: coördinatie en afstemming vanuit één punt is ook dan van belang voor een succesvol project of programma. Ook het formeel vastleggen van deze afspraken draagt bij aan een goed verlopend proces en/of project.

Uit interviews met de marktpartijen is gebleken, dat zij de gemeentelijke organisatie ervaren als “versnipperd en gefragmenteerd”. Dit maakt het voor marktpartijen vaak onduidelijk wie waarvoor aanspreekbaar is en wie beslissingsbevoegd is.

Deze constatering wordt tevens bevestigd door het recent verschenen rapport van de Onderzoekscommissie Museumparkgarage²². In dit rapport constateert de onderzoekscommissie eveneens onduidelijkheid in de afspraken en taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeentelijke diensten onderling alsmede onduidelijkheid in de aansturing vanuit het gemeentebestuur (geen duidelijke probleemeigenaar).

Daarnaast constateren de marktpartijen dat samenwerking wordt bemoeilijkt door het op bestuurlijk niveau aanwezige wantrouwen ten aanzien van de marktpartijen. Zij worden gezien als “zakkenvullers”. Hier ontbreekt het kennelijk op bestuurlijk niveau aan de in de literatuur over ‘procesmanagement’ gehanteerde begrippen ‘begrip, respect en openheid’. Men is van mening, dat het de gebiedontwikkeling ten goede zou komen als marktpartijen ook door de politiek meer gezien zouden worden als partners. Immers, marktpartijen hebben ook belang bij een goede gebiedsontwikkeling en zijn bereid daarin te investeren. Zoals in paragraaf 4.2.2 vanuit de literatuurstudie is aangegeven, kan samenwerking juist leiden tot een verbetering van het product en optimalisatie van de resultaten.

In dit verband kan worden geconstateerd, dat samenwerking tussen marktpartijen en overheid mits goed georganiseerd, kan leiden tot verbetering van het resultaat. Er zijn echter wel wat zaken waarmee rekening moet worden gehouden. In paragraaf 4.2.2 is geconstateerd, dat als gevolg van de fundamentele verschillen tussen het normen- en waardenpatroon (organisatiecultuur) van profit- en non-profitorganisaties, er in de samenwerking spanning kan ontstaan. Binnen de overheidsorganisaties ontstaan eveneens spanningen vanwege de introductie van nieuwe managementdenkbeelden en verdere professionalisering, die zorgen voor een zekere mate van hybridisering van de organisatie: ondernemerschap versus openbaar bestuur. Bij het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen en de overheid is het zaak rekening te houden met deze cultuurverschillen.

6.2.3 Draagvlak

Gedurende het onderzoek bleek nog een derde element uit het theoretische model van Organiserend vermogen (§ 4.2) een belangrijke rol te spelen: draagvlak. Voor beide onderzochte projecten bleek tijdens het onderzoek, dat er sprake is van vooral politiek en bestuurlijk draagvlak. Beide projecten zijn in de stadsvisie aangewezen als VIP project en zouden moeten kunnen rekenen op steun en inzet van het gemeentebestuur als het gaat om het realiseren van de plannen. Dit moet zich vervolgens vertalen in het beschikbaar stellen van voldoende middelen (om de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren) en ambtelijke inzet.

Het EMC is voor Rotterdam van belang omdat het een van de grootste werkgevers in de stad is. Ook de relatie tussen het bestaande openbaar gebied en het museumpark is een onderwerp, dat ook op bestuurlijk niveau op aandacht kan rekenen. Dat wordt echter vanuit het projectmanagement van het EMC anders ervaren (gemis aan één gemeentelijk aanspreekpunt en creatieve bondgenoot).

Voor wat betreft het project Wilhelminapier blijkt uit het onderzoek, dat het project in aanvang verzekerd was van politiek en maatschappelijk draagvlak, wat een positieve invloed heeft gehad op het ontwikkelingsproces en de onderlinge samenwerking tussen de gemeentelijke diensten. Voor het gemeentebestuur is voor dit project belangrijk om de beoogde kwaliteit van de buitenruimte zoals is vastgelegd in het Masterplan Buitenruimte, ook te realiseren gedurende de

²² Rapport Onderzoekscommissie Museumparkgarage, T. Harreman, voorzitter; opgesteld in opdracht van de gemeenteraad van Rotterdam, 2007

bouwperiode. Hiertoe zijn middelen vrijgemaakt voor het treffen van tijdelijke maatregelen voor bereikbaarheid en inrichting van het openbare gebied.

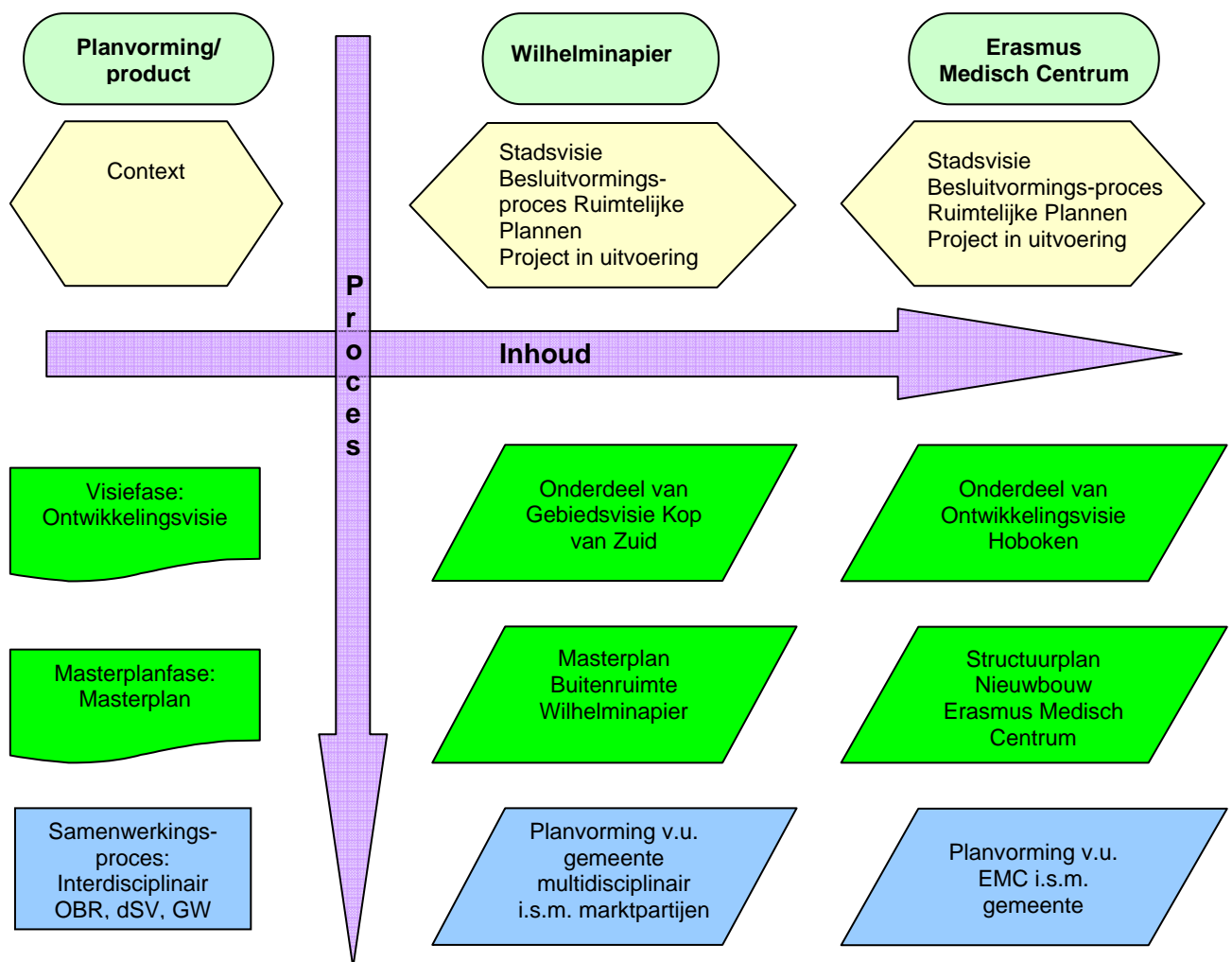
Een belangrijk signaal dat nu door de betrokken marktpartijen wordt afgegeven, is dat de indruk bestaat, dat het politieke draagvlak aan het afzakken is. Dit wordt omschreven als het "ontbreken van het geloof en de overtuiging in de aanpak van een VIP locatie zoals de Wilhelminapier". Dat geloof is op enig moment verloren gegaan, wat de ontwikkeling van het gebied niet ten goede komt.

7 Conclusie

De aanleiding tot dit onderzoek was de door de Van der Leeuwkring geformuleerde veronderstelling dat de kwaliteit van de openbare ruimte in relatie tot de omringende bebouwing geen vanzelfsprekendheid is en dat het ontstaan ervan niet duurzaam is verankerd in het proces van stedelijke ontwikkeling en dat er teveel aan het toeval wordt overgelaten.

In dit onderzoek is antwoord gezocht op de vraag *op welke wijze in het planvormingsproces invulling gegeven en samengewerkt wordt aan de opgave voor de openbare ruimte in Rotterdam*. Hierbij is aan de hand van een tweetal Rotterdamse praktijkstudies de theorie over de functie van openbare ruimte in stedelijke gebieden en organiserend vermogen getoetst. Voor wat betreft het laatste is met name ingezoomd op de aspecten 'visie & strategie' en 'strategische netwerken'.

In onderstaand schema is het onderzoeksresultaat samengevat.



7.1 Inhoud: de opgave voor de openbare ruimte

In het gehele proces van gebiedsontwikkeling komen verschillende plan-, c.q. projectfasen voor. In dit onderzoek zijn de visiefase en masterplanfase bestudeerd en de daarbij behorende plandocumenten 'ontwikkelingsvisie' en 'masterplan'.

De rol van deze plandocumenten in het gehele planproces is die van het vastleggen van een gemeenschappelijk referentie- en toetsingskader en communicatiemiddel.

In beide voorbeeldprojecten is zowel in de visiefase als in de masterplanfase in de planontwikkeling aandacht besteed aan de drie invalshoeken fysiek, sociaal-economisch en logistiek. In de visiefase is nadrukkelijk aandacht besteed aan de inrichting van de openbare ruimte welke in de masterplanfase nader zijn uitgewerkt. Hierbij zijn afspraken vastgelegd over o.a.

- de inrichting van het gebied;
- de kwaliteit van de openbare ruimte (het meubilair, de groenvoorzieningen en de gebruikte materialen);
- de integratie van buitenruimteontwerp en verkeersontwerp (de logistiek);
- het parkeren;
- de bereikbaarheid.

Alhoewel er vanuit het gemeentelijke planvormingsproces voldoende aanknopingspunten zijn voor de inrichting van de openbare ruimte, blijkt uit dit onderzoek, dat voor wat betreft de uitvoering, dat de openbare ruimte door de gemeente eerder het sluitstuk van de gebiedsontwikkeling is, dan het startpunt. Vanuit de marktpartijen wordt geadviseerd om te kiezen voor een andere aanpak. Dit vraagt van partijen echter forse investeringen aan de voorkant van het proces. De marktpartijen hebben aangegeven, dat zij een goed ingericht openbaar gebied van zodanig groot belang achten dat zij bereid zijn hierin te investeren. De bereidheid van de gemeente om aan de voorkant te investeren in de inrichting van het openbaar gebied, wordt echter in grote mate bepaald door de keuze die het gemeentebestuur maakt. Het gemeentebestuur moet immers beperkte publieke middelen verdelen over verschillende portefeuilles.

7.2 Organiserend vermogen

7.2.1 Visie & strategie: planvorming

Het gemeentelijke proces van ruimtelijke ontwikkeling is vastgelegd in 'Het besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen Rotterdam'. Dit model is bedoeld om de ruimtelijke plannen beter te stroomlijnen en de communicatie tussen bestuurders, de verschillende gemeentelijke diensten en projectmedewerkers te verbeteren. In dit model zijn geen spelregels opgenomen op welke wijze participatie met private partijen vormgegeven wordt.

Het besluitvormingsmodel is gebaseerd op de principes van 'projectmatig' werken en is gericht op de interne werkprocessen van de gemeente Rotterdam. Uitgangspunt hierin is, dat de projectfasen volgtijdelijk zijn. Bij complexe ruimtelijke ontwikkelingsprojecten lopen projectfasen echter vaak parallel²³, kan er sprake zijn van belangentegenstelling tussen de lijnorganisatie en het project en doen er zich geregeld onverwachte zaken voor met als gevolg stagnatie en onduidelijkheid. In dergelijke processen is het van belang, dat er sprake is duidelijke procesafspraken (spelregels) waaraan partijen zich te houden hebben. Hierbij is het belangrijk ervoor te zorgen, dat de besluitvorming transparant en geordend verloopt. Er zal iemand verantwoordelijk moeten zijn voor het proces (proceseigenaar) en vanuit die verantwoordelijkheid moeten zorgdragen voor continuïteit, samenwerking en vertrouwen (§ 4.2.2 Organiserend Vermogen). Deze rol hoeft niet noodzakelijk te zijn gekoppeld aan de

²³ Geert R. Teisman, Hans de Bruijn, Jurian Edelenbos: 'Meervoudig Ruimtegebruik en het management van meervoudige processen' Hoofdstuk 18 conclusies

traditionele en bestaande hiërarchie. Sleutelwoorden in dit verband zijn: faciliteren, initiëren, coördineren en afstemmen (procesmanagement).

Uit dit onderzoek kan worden opgemaakt, dat in beide praktijkprojecten in zowel de visiefase als in de masterplanfase samenwerking is geweest tussen private en de gemeente en dat er binnen de gemeente ook is samengewerkt (dSV, OBR, GW). Deze samenwerking vond plaats binnen het kader van het gemeentelijke Besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen.

In het ontwikkelen van de visie is sprake geweest van het formuleren van gemeenschappelijke uitgangspunten voor de te ontwikkelen locatie op het gebied van inrichting, parkeren, ruimtelijke kwaliteit, etc., wat naderhand is uitgewerkt in een masterplan. In het masterplan zijn vervolgens, eveneens in samenspraak tussen partijen, de ruimtelijke kwaliteit, de structuur en inrichting evenals de streefbeelden vastgelegd. Voor beide projecten hebben deze plandocumenten de functie gehad van een gemeenschappelijk referentiekader en communicatiemiddel (t.b.v. bestuur en belanghebbenden).

7.2.2 Strategische netwerken: samenwerking publiek - privaat

Samenwerking Gemeentelijke diensten

Uit dit onderzoek kan worden opgemaakt, dat de gemeentelijke organisatie qua intern werkproces (het Besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen) in staat moet zijn om de in de stadsvisie neergelegde opgave het hoofd te bieden. De inrichting van de organisatie biedt echter onvoldoende waarborgen voor een integrale aanpak van complexe gebiedsontwikkelingsprojecten.

Uit de gehouden interviews komt echter een wisselend beeld naar voren. De bij de projecten betrokken gemeentelijke projectleiders ervaren geen knelpunten als het gaat om intergemeentelijke samenwerking en samenwerking gemeente - markt. De medewerkers die wat meer op afstand van de projecten staan (de coördinator Binnenstad en de coördinator Buitenruimte) zijn van mening, dat het besluitvormingsmodel weliswaar een goed handvat is om projecten te structureren, maar dat de afstemming tussen de bouwprojecten en bijvoorbeeld reguliere beheer- en onderhoudsprojecten wel verbetering behoeft. Binnen de gemeente Rotterdam wordt over het algemeen gewerkt in multidisciplinaire teams (OBR, dSV, Gemeentewerken) en per projectfase kan de projectverantwoordelijkheid wisselen. Dat leidt in sommige gevallen zowel intern als extern tot onduidelijkheid voor wat betreft de projectverantwoordelijkheid in verschillende projectfasen. Er zijn spanningsvelden geconstateerd tussen de reguliere lijnorganisatie en de projectorganisatie.

Zoals M.M. Otto in zijn boek "Strategisch veranderen in politiek bestuurlijke organisaties" schrijft, zullen bestuurders en ambtelijke managers zich steeds meer moeten verdiepen in de relatie tussen strategische ontwikkelingen en het zoeken naar een daarbij passende, vaak tijdelijke, organisatiestructuur. Effectieve samenwerking vraagt om het delen van visies en een groot afstemmingsvermogen.

De marktpartijen staat nog meer op afstand en ervaren het opereren van de ambtelijke diensten als introvert en teveel gericht op het interne planvormingsproces. Daardoor wordt, zo vinden de marktpartijen, onvoldoende voeling gehouden met de buitenwereld: de klant. Ook wordt een sterke aansturing op strategisch en tactisch niveau als een gemis ervaren. Dat uit zich o.a. in onduidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en onvoldoende onderlinge afstemming m.n. over gemaakte afspraken en uitgangspunten. Deze situatie wordt o.a. bevestigd door het eerder aangehaalde rapport van de onderzoekscommissie Museumparkgarage.

Uit de gehouden interviews is gebleken, dat binnen de gemeentelijke organisatie momenteel wordt gezocht naar een manier om de synergie tussen de verschillende gemeentelijke diensten te vergroten. In dit verband wordt gedacht aan het beter op elkaar afstemmen van de verschillende gehanteerde werkmethoden. Ook wordt gedacht aan het instellen van één

organisatieonderdeel waarin het projectmanagement wordt ondergebracht. Doel hiervan is, om competentiegericht projectleiders in te kunnen zetten: één projectleider per project en de juiste man op het juiste project. De gedachte hierachter is, dat projecten qua karakter en inhoud verschillend zijn en dat bij de bemensing van een project gezocht wordt naar een projectleider die qua expertise en persoonlijke kwaliteiten het beste past bij de opgave. Hierbij is het van belang, dat er tussen de diverse reguliere gemeentelijke programma's en projecten goede communicatie en afstemming plaatsvindt. Hiermee is echter de door de marktpartijen genoemde 'introverte en op het eigen werkproces gerichte' houding van het ambtelijke apparaat nog niet opgelost en, zoals ook is gebleken uit eerder genoemd rapport van de onderzoekscommissie Museumparkgarage, leidt een dergelijke werkwijze vaak tot onduidelijkheid in de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze onduidelijkheid heeft vervolgens zijn weerslag op de wijze waarop sturing plaatsvindt op strategisch en tactisch niveau.

Omdat bij grote en complexe projecten met een lange doorlooptijd de fasering niet altijd volgtijdelijk verloopt en dat er ook projectfasen parallel verlopen is het van belang, dat er in zo'n situatie sprake is van afstemming en coördinatie die over de verschillende projecten c.q. projectfasen heengaat: procesmanagement! Er is iemand nodig die het gehele proces overziet, daarvoor verantwoordelijk is en vanuit die verantwoordelijkheid zorgdraagt voor adequate afstemming en coördinatie tussen partijen en (deel)projecten, faciliteert en de continuïteit bewaakt. Van belang is dat er aan de voorkant van het proces duidelijke afspraken gemaakt worden over wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze er gecommuniceerd wordt over de voortgang, mogelijke knelpunten en wijzigingen in de scope van het project en/of de projectorganisatie (spelregels). Daarnaast is het belangrijk dat de besluitvormingsprocessen zorgvuldig en goed worden ingericht en dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn vastgelegd. Kortom: sturing van het proces door middel van afstemmen en coördineren vanuit één punt (niet noodzakelijk gekoppeld aan de bestaande hiërarchie) is van belang voor een succesvol project of programma.

Uit de gehouden interviews blijkt, dat er binnen de gemeente momenteel ook gewerkt wordt aan het verbeteren van het projectmanagementproces. Dit gebeurt enerzijds door het proces transparant te maken en anderzijds door het aanstellen van zogenaamde accountmanagers die behalve de eigen organisatie ook richting de marktpartijen zorgdragen voor voortgang en continuïteit. Zo'n accountmanager kan een goede rol vervullen in de communicatie met marktpartijen, door enerzijds duidelijkheid te scheppen in de gemeentelijke werkwijze (rol en verantwoordelijkheid ambtelijke apparaat) en het politieke besluitvormingsproces en anderzijds actief op zoek te gaan naar en af te stemmen met de 'klant'. In Rotterdam denkt men erover om het projectmanagement, dat nu verspreid georganiseerd is over de drie diensten OBR, dSV en Gemeentewerken, onder te brengen in één organisatieonderdeel. Volgens de onderzoekscommissie Museumparkgarage is dit nog niet voldoende. Zij pleit ervoor om ervoor te zorgen, dat projecten inhoudelijk beter gemanaged kunnen worden en ervoor te zorgen, dat de juiste mensen op het juiste moment kunnen sturen en beslissen. De commissie doet aanbevelingen op o.a. de volgende aspecten:

- Verbetering projectbeheersing, door monitoring op de beheersaspecten (Projectmanagement), verankering van het projectmanagement in de organisatie (procesmanagement) en het invoeren van de projectenmonitor (programmamanagement);
- Verbetering samenwerkingsvoorwaarden tussen de gemeentelijke diensten: heldere formulering opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (projectmanagement);
- Betere borging van de "integrale" informatieverstrekking vanuit de ambtelijke organisatie naar het collegebestuur (projectmanagement).

Deze aanbevelingen zijn in lijn met hetgeen in de bestudeerde literatuur over programma- en projectmanagement wordt aangegeven als instrumenten in te zetten bij complexe gebiedsontwikkelingsprojecten. Het zijn echter aanbevelingen met een voornamelijk instrumenteel karakter en gericht op het *interne gemeentelijke proces en de interne organisatie*. Zoals ook in de literatuur van M.M. Otto wordt bevestigd, zal meer afstemming en coördinatie moeten plaatsvinden tussen de autonome organisatieonderdelen. Dit vereist sterke sturing op

de organisatie op centraal niveau, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het managementteam, dat gezamenlijk verantwoordelijk is voor totale gang van zaken binnen de organisatie, waarin ook een projectstructuur aanwezig is. De hierbij behorende politiek-bestuurlijke stijl wordt gekenmerkt door:

- samenhang in strategie;
- gezamenlijke profilering;
- collegiaal bestuur, teamwork; grensoverschrijdend en consulterend gedrag;

De aanbevelingen van de onderzoekscommissie bieden echter nog geen waarborgen voor een goed verlopend ontwikkelingsproces, waarin ook externe partijen participeren: het door middel van het scheppen van voorwaarden, coördineren, faciliteren, onderhandelen en samenwerken komen tot afspraken waar partijen zich in kunnen vinden en waaraan ze zich ook binden (commitment). Ze passen eerder bij de realisatiefase, dan bij de visie- en masterplanfase, waarin de voorwaarden moeten worden geschapen voor een goed resultaat (realisatie). Kenmerkend voor de visie- en masterplanfase is dat via de weg van samenwerken en onderhandelen toegewerkt kan worden naar een te behalen 'projectresultaat'. In deze fase dient ruimte te zijn voor openheid, wederzijds respect, vernieuwing en het creëren van draagvlak.

Samenwerking Gemeentelijke diensten - private partijen

In beide onderzochte projecten is sprake geweest van samenwerking tussen private en publieke partijen bij de totstandkoming van de ontwikkelingsvisie en het masterplan. Afspraken over de kwaliteit en inrichting van de openbare ruimte zijn in een vroegtijdig stadium in samenspraak tussen partijen tot stand gekomen. Binnen de gemeentelijke werkprocessen, vastgelegd in het 'Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam' zijn hiervoor ook formele documenten en besluitvormingsmomenten opgenomen. Die zorgen ervoor, dat afspraken gestructureerd worden vastgelegd. Let wel: dit is een intern gemeentelijk proces, waarin geen duidelijke regels en/of afspraken zijn opgenomen op welke wijze externe (private) partijen hierin participeren. Met andere woorden, private partijen zullen zich moeten voegen naar het interne gemeentelijke besluitvormingsproces. Uit het onderzoek is gebleken, dat er voor de onderzochte projectfasen geen overeenkomsten gesloten tussen de publieke en private partijen waarin de samenwerkingsafspraken (spelregels) zijn vastgelegd. Dat heeft in de praktijk geleid tot onduidelijkheid bij de private partijen ten aanzien van de rolverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Uit de bestudeerde literatuur is gebleken, dat samenwerking kan leiden tot meerwaarde, vooral als het gaat om het formuleren van een gezamenlijk vertrekpunt en een gezamenlijke ambitie. Niet alleen tijdens de initiatief-, definitiefase, maar ook in de realisatiefase en beheersfase is publieke participatie wenselijk om de kwaliteit te realiseren en in stand te houden. Uit dit onderzoek is gebleken, dat de marktpartijen zich daar ook verantwoordelijk voor voelen en hierin willen investeren, maar bij de overheid toch een zekere terughoudendheid ervaren ten aanzien van deze samenwerking. Niet zozeer vanuit het ambtelijke apparaat, maar eerder vanuit het politieke bestuur. Men ervaart dat als teleurstellend omdat men van mening is, dat publiek – private samenwerking kan leiden tot een betere inzet van de beschikbare kennis en kunde, het creëren van meerwaarde door het ontwikkelen van nieuwe ideeën, het optimaliseren van de planontwikkeling en het delen van de risico's. Uiteindelijk leidt dit tot een voor beide partijen beter product.

Samenwerking tussen marktpartijen en overheid levert ook spanning op. Dat wordt volgens de bestudeerde literatuur o.a. veroorzaakt door de fundamentele verschillen die er bestaan tussen de beide organisatieculturen (normen en waarden). Vooral als het gaat om het maken van afspraken (a deal is a deal) tussen partijen komen deze cultuurverschillen naar voren. In politiek gestuurde organisaties kunnen afspraken die op ambtelijk niveau met marktpartijen worden gemaakt overruled worden door de politieke bestuurders. Ook binnen de ambtelijke organisatie ontstaat spanning in de samenwerking als gevolg van de introductie van normen en waarden die vanuit de profitsector.

Denk in dit verband aan de introductie van projectmatig- en bedrijfsmatig werken. De normen en waarden bij deze voor overheidsorganisaties nieuwe werkvormen passen niet goed bij die van het openbaar bestuur. Dat leidt tot hybridisering van de organisatie en de spanning die daaruit voortvloeit, komt het meest tot uitdrukking in de relatie tussen de projectorganisatie en de bestaande lijnorganisatie.

Een manier om met deze spanningsvelden om te gaan, is om ervoor te zorgen dat er vooraan in het planproces formele afspraken worden gemaakt over o.a. het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en de taken-, verantwoordelijkheden- en bevoegdhedenverdeling tussen private en publieke partijen, en ook binnen de eigen (gemeentelijke) organisatie. Ook is het goed om vanuit het politieke bestuur de handelingsmarge van het ambtelijke apparaat vooraf goed vast te leggen. Met andere woorden, leg formeel vast waarover een ambtenaar mag beslissen en onderhandelen en wat is voorbehouden aan de politieke bestuurder.

Een middel om dit te bewerkstelligen is door aan de voorkant organisatorische arrangementen te creëren, waarmee meer afstand kan worden gecreëerd tussen de projectorganisatie (waarin zowel publieke als private partijen participeren) en het politieke bestuur. Hierdoor kan de rol van het politieke bestuur beperkt blijven tot het stellen van kaders en het toetsen van de resultaten.

Aanbevelingen

De stad is gebaat bij een kwalitatief goed ingerichte openbare ruimte. Uit dit onderzoek is gebleken, dat dit gedurende het gehele gebiedsontwikkelingstraject van groot belang is. Laat de openbare ruimte niet het sluitstuk zijn van de gebiedsontwikkeling, maar investeer aan de voorkant van het proces in de openbare ruimte.

Het gemeentelijke besluitvormingsmodel biedt voldoende aanknopingspunten om in gebiedsontwikkelingsprojecten de openbare ruimte integraal de aandacht te geven die het verdient. Het model is echter instrumenteel van aard en gericht op het interne werkproces en de samenwerking binnen de ambtelijke organisatie. Het biedt onvoldoende ruimte om participatie met private partijen een volwaardige plek te geven.

Complexe gebiedsontwikkelingsprocessen behoeven duidelijke afstemming en coördinatie. Zorg ervoor dat er iemand procesverantwoordelijk (-eigenaar) wordt, die zich vanuit deze rol ook verantwoordelijk voelt en zorgt voor adequate procesarchitectuur (hoe gaan we met elkaar om), afstemming en communicatie tussen partijen, coördinatie en continuïteit van het proces.

Samenwerken is niet eenvoudig. Houdt rekening met en accepteer de spanningen die er zijn tussen private en publieke partijen als gevolg van de aanwezige verschillen in de organisatieculturen (normen en waarden). Wederzijds respect is hierbij van groot belang.

Benader private partijen als partners en niet als tegenstanders. Maak gebruik van de aanwezige expertise om meerwaarde te creëren, maar zorg ervoor dat de afspraken over de wijze waarop samenwerking tussen private partijen en de gemeente is voorzien aan de voorkant van het project formeel worden vastgelegd. Creëer een zodanig organisatorisch arrangement, dat er voldoende afstand is tussen de projectorganisatie (waarin zowel publieke als private partijen participeren) en het politieke bestuur. Zorg dat er duidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen partijen. Leg in dit verband de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen aan de voorkant formeel vast. Vormen waarin dit kan plaatsvinden zijn o.a. (samenwerkings) overeenkomst, joint venture, bouwclaim of concessie.

8 Samenvatting

In dit onderzoek is uitgegaan van de veronderstelling, dat de opgave voor de openbare ruimte onvoldoende verankerd is in het Rotterdamse planvormingsproces en dat er teveel aan het toeval wordt overgelaten. Deze veronderstelling is op basis van dit onderzoek niet bevestigd. Het 'Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam' geeft voldoende aanknopingspunten om de openbare ruimte in een vroegtijdig stadium in het proces te verankeren. De resultaten uit de onderzochte projecten bevestigen dit ook. Voor beide projecten zijn er zowel in de visiefase als in de masterplanfase plandocumenten gemaakt waarin de openbare ruimte de nodige aandacht heeft gehad en die in samenwerking tussen overheid en marktpartijen tot stand gekomen zijn.

Uit dit onderzoek komt naar voren, dat het wenselijk is om de inrichting van de openbare ruimte in leidend te laten zijn in de gebiedsontwikkeling. Geconstateerd wordt, met name door de marktpartijen, dat de inrichting van de openbare ruimte in Rotterdam nog teveel als sluitstuk wordt gezien in plaats van een startpunt. Als voorbeeld wordt meegegeven de ontwikkeling van IJburg in Amsterdam. Bij deze gebiedsontwikkeling is het ontwerp en de inrichting van de openbare ruimte leidend voor de ontwikkeling van het vastgoed.

Op grond van de onderzoeksresultaten is wel geconstateerd, dat de huidige organisatiestructuur van de gemeente onvoldoende waarborgen biedt voor een integrale aanpak van gebiedsontwikkelingsprojecten en daarmee voor de inrichting van de openbare ruimte. De aansturing van de projecten vanuit de gemeentelijke organisatie is niet eenduidig en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeentelijke organisatie wordt door de marktpartijen als onduidelijk ervaren en leidt tot stagnatie (stroperigheid) in het (politiek/bestuurlijke) besluitvormingstraject en daarmee, voor met name de marktpartijen, tot ongewenste vertragingen in de projectvoortgang en kostentoeename. Geconstateerd is dat het gemeentelijke besluitvormingsproces uitsluitend is gericht op het interne werkprocessen en samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen, maar dat het geen spelregels bevat voor participatie van private partijen.

Ook zijn er spanningsvelden geconstateerd. Enerzijds in de samenwerking tussen de private partijen en de gemeente. Anderzijds binnen de gemeentelijke organisatie, tussen project- en lijnorganisatie als het gaat om opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, het verdelen van de beschikbare ambtelijke capaciteit, het stellen van prioriteiten en tempo waarin bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Deze spanningsvelden worden o.a. veroorzaakt door het ontbreken van duidelijke afbakening tussen project en lijnorganisatie en de daarbij behorende verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast spelen fundamentele verschillen in de organisatiecultuur van profit- en non-profitorganisaties een belangrijke rol. Spanningvelden ontstaan ook binnen overheidsorganisaties als gevolg van de introductie van managementdenkbeelden vanuit de profitorganisaties. Dit leidt tot hybridisering van de organisatie. Dat wil zeggen, dat overheidsorganisaties enerzijds worden geconfronteerd met de wens om meer "bedrijfsmatig en ondernemend" te opereren, terwijl dat gelijktijdig botst met de normen en waarden die passen bij het openbaar bestuur.

Een middel om met deze spanningsvelden om te gaan is door vooraf in het proces formele afspraken te maken over de samenwerkingskaders, deze politiek te verankeren en het op afstand zetten van een projectorganisatie. Het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad kunnen zich dan richten op het stellen van kaders en het toetsen van de resultaten.

Dit onderzoek is gedaan op basis van een tweetal zogenaamde VIP projecten. Deze projecten worden gekenmerkt door een aantal belangrijke aspecten. Ze zijn omvangrijk, hebben een groot economisch belang voor de stad en staan daardoor ook hoog op de politieke en maatschappelijke prioriteitenlijst (draagvlak!) Deze twee voorbeeldprojecten zijn daardoor verzekerd van meer dan gemiddelde politieke en maatschappelijke aandacht en ambtelijke inzet. Hierbij is door de marktpartijen echter een kanttekening geplaatst. Men heeft de indruk, dat de aandacht voor deze projecten aan het vervagen is, dat zich uit in het verslechteren van de interne gemeentelijke afstemming en vertraging in de besluitvorming.

Nawoord

Zoals in de Aanleiding al is opgemerkt “de kranten schrijven erover, deskundigen uit binnen- en buitenland praten erover”, de kwaliteit van de openbare ruimte van de gemeente Rotterdam vraagt om verbetering. Op basis van dit onderzoek kan worden geconstateerd, dat de openbare ruimte in Rotterdam in ieder geval hoog op de agenda’s staat van zowel private partijen, de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur.

Partijen zijn unaniem van mening, dat een goed ingerichte openbare ruimte van belang is voor de economische ontwikkeling van de stad. Ook zijn zij allen van mening, dat hierin geïnvesteerd moet worden. Niet alleen voor wat betreft de inzet van middelen, maar ook voor wat betreft bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenheid.

Samenwerking tussen publieke en private partijen bij het verder verbeteren van de geconstateerde knelpunten in de openbare ruimte lijkt dan ook voor de hand te liggen. Echter, uit dit onderzoek is ook gebleken, dat samenwerking tussen partijen, of het nu publiek-publiek is of publiek-privaat, niet eenvoudig is. De complexiteit van samenwerken ligt verscholen in de veelheid van interne en externe partijen betrokken bij de opgave, de verschillende belangen die daarbij een rol spelen, de aansturing van het ontwikkelingsproces en de fundamentele verschillen in de organisatieculturen tussen profit- en non-profitorganisaties.

Er is dan ook geen pasklare oplossing voor de geconstateerde knelpunten. Wel is het van belang om in de samenwerking te zoeken naar formele structuren, die vooraf worden vastgesteld en politiek worden verankerd en waarbij er duidelijkheid is ten aanzien van opdrachtgeverschap, bevoegdheden (handelingsvrijheid) en rolverdeling. Effectieve samenwerking vraagt van partijen wederzijds respect, openheid, het delen van visies en een groot individueel afstemmingsvermogen.

9 Literatuurlijst

- AIR: "Werkplan Contramal, Activiteiten Van der Leeuwkring 2006-2007", mei 2006
- Akro Consult: "PPS 2000+ De praktijk achter de theorie", 2004
- Berg, Leo v.d.; Braun, Erik; Meer, Jan v.d.: "Organizing capacity of metropolitan regions", 2005
- Boomkens, René: "De nieuwe wanorde, globalisering en het einde van de maakbare samenleving", 2006
- Bruil, Ineke; Hobma, Fred; Peek, Gert-Joost; Wigmans, Gerard: "Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's-Hertogenbosch", Hoofdstuk 22.3, 2004
- Bureau Binnenstad Gemeente Rotterdam: "Projectenoverzicht Centrum/Kop van Zuid 206-2011", 2006;
- Erasmus MC, Directie Huisvesting, Informatiefolders: "Rotterdam wordt beter, nieuwbouwproject Erasmus MC", april 2005, "Nieuwbouw Erasmus MC, Definitief Ontwerp", juni 2006
- Florida, Richard: "De opkomst van de creatieve klasse", 2002
- Franzen, Agnes; Meyer, Han; Burg, Leo van de: "In dienst van de stad, Vorm blijven geven aan de ruimte", 2005
- Gehl, Jan: "Public spaces in 21st. century, bevindingen in Rotterdam", 2007
- Gemeente Rotterdam, "Stadsvisie Rotterdam; ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030", 2007
- Hajer, Maarten; Reijndorp, Arnold: "Op zoek naar nieuw publiek domein", 2001
- Harreman, T. (namens de onderzoekscommissie): "Rapport onderzoekscommissie Museumparkgarage"; in opdracht van de gemeenteraad van Rotterdam, 2007
- Klijn, E.H.: "Designing en Managing networks: possibilities an limitations for network management", 2005 European Political Science, vol. 4 p. 328-339
- Kor, Rudi; Wijnen, Gert: "Essenties van project- en programmamanagement, succesvol samenwerken aan unieke opgaven", 2005
- Meijer, Han; Josselin de Jong, Frank de; Hoekstra, Maarten Jan: "Het ontwerp van de Openbare Ruimte", 2006
- OBR, dSV: "Het besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen Rotterdam", januari 2004
- Otto, M.M.: "Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties", 2000
- Projectbureau Kop van Zuid: "Masterplan Buitenruimte Wilhelminapier", april 2000
- Real Estate, "Gebiedsontwikkeling & PPS, De goede dingen eruit halen", 2006/47-6
- Teisman, Geert R.; Bruijn, Hans de; Edelenbos, Jurian: "Meervoudig Ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen", 2004

10 Bijlagen

10.1 Uitwerking vraagstelling

Op welke wijze wordt de openbare ruimte in Rotterdam meegenomen in de Planvorming:

- Welke producten kunnen in dit ontwikkelingsproces worden onderscheiden en wie/welke dienst is eindverantwoordelijk (denk in dit verband aan bijvoorbeeld ontwikkelingsvisies, masterplannen, bestemmingsplannen, samenwerkingscontracten);
- Hoe is het ontwikkelingsproces georganiseerd voor de uitvoering van deze ontwikkelingsstrategie, hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende gemeentelijke diensten. Als gemeentelijke diensten worden verstaan: het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Dienst Gemeentewerken, Dienst Stedenbouw;
- De ontwikkelingsstrategie spreekt van het verhogen van het algemene kwaliteitsniveau: hoe wordt dat bepaald? Zijn/worden er kwaliteitscriteria ontwikkeld en op welke wijze vindt bewaking ervan plaats (niet alleen tijdens de realisatiefase, maar juist ook tijdens de beheersfase);
- Wat is de rol van marktpartijen als het gaat om de openbare ruimte in de ontwikkelingsopgave? Zijn er knelpunten en wat kan beter?

Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de opgave voor de openbare ruimte:

- Wat is de rol en functie van de openbare ruimte in het stedelijke gebied. Gekozen is om dit te benaderen vanuit drie invalshoeken, te weten: de fysieke, de sociaal-economische en de logistieke invalshoek.

Op welke wijze vindt samenwerking plaats tussen gemeentelijke diensten onderling en tussen gemeente en marktpartijen:

- Op welke wijze is (ontwerp & inrichting) de openbare ruimte in de planvorming opgenomen? Hierbij is de structuur en besluitvormingsmodel Ruimtelijke plannen van de gemeente getoetst op haar werking. Op welke wijze komen afspraken over openbare ruimte tot stand tussen de verschillende gemeentelijke diensten; op welke wijze worden ze vastgelegd en wie bewaakt de realisatie/voortgang van deze afspraken? Zijn er knelpunten en welke verbeterpunten zijn er te benoemen;
- Op welke wijze zijn de afspraken over openbare ruimte tot stand gekomen tussen gemeente en marktpartijen? Hoe zijn deze afspraken vastgelegd en hoe en wie bewaakt de realisatie/voortgang? Zijn er knelpunten en welke verbeterpunten zijn er te benoemen;
- Welke invalshoeken worden/zijn gehanteerd: fysiek, sociaal-economisch, logistiek?
- Zijn er (kwaliteits) criteria ontwikkeld en zo ja, door wie en hoe verhouden deze zich met de basiskwaliteit en hoe worden ze vastgelegd en bewaakt tijdens de realisatie?
- Zijn er afspraken gemaakt over het handhaven van de kwaliteitscriteria in de beheersfase? Hoe zijn deze afspraken vastgelegd?

10.2 Gespreksverslagen

Gesprek met Binnenstadscoördinator ir. Marieke Hoekstra-Meijer, Bureau Binnenstad

Datum: 26 maart 2007

Planontwikkeling

Voor wat betreft de kwaliteit van de openbare ruimte in de stad loopt Rotterdam qua ontwikkeling van de openbare ruimte enigszins achter op andere steden zoals bijvoorbeeld Utrecht of Den Haag. Deze steden kunnen terugvallen op een historische basis, die in Rotterdam ontbreekt. De focus van Rotterdam is tot nu toe altijd gericht op wederopbouw; sober en doelmatig. Deze focus is aan het veranderen en nu wordt de openbare ruimte en dan vooral de kwaliteit ervan meer en meer benaderd vanuit een economisch oogpunt. Hierdoor komt er meer aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte en groeit ook het besef, dat hierin moet worden geïnvesteerd. De stad wordt zich meer en meer bewust van het feit, dat de gewenste economische groei tevens vraagt om een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte. Er wordt nu ook gewerkt aan een strategie voor de ontwikkeling van de openbare ruimte, waarbij ervan uitgegaan wordt, dat deze ten minste 10 jaar houdbaar moet zijn. Gestart is met het opstellen van een zogenaamde 'vlekkenkaart'. Op deze kaart zijn locaties aangewezen die beeldbepalend zijn voor de stad en welke niet. Voor de beeldbepalende locaties wordt extra kwaliteit nagestreefd en hiervoor zullen ook extra investeringen worden gedaan. Voor de overige locaties wordt een 'basiskwaliteit' nagestreefd. De discussie over 'wat is nu basiskwaliteit en wat is die extra kwaliteit en hoe wordt die bepaald' is nog gaande. Uitgangspunten bij de bepaling voor kwaliteit voor de beeldbepalende locaties zijn uniformiteit, ruimte en een rustige uitstraling.

Momenteel wordt er door dSV een Visie Buitenruimte voor de Binnenstad ontwikkeld. Deze visie moet uiteindelijk uitmonden in een 'handboek voor de buitenruimte Binnenstad'.

Organisatie

Voor wat betreft de organisatie rondom ontwikkeling, uitvoering en beheer van de buitenruimte is het momenteel niet altijd duidelijk hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is. In grote lijnen kan is de volgende taak- en verantwoordelijkheidsverdeling gehanteerd worden.

Als het gaat om visie- en planontwikkeling is dSV primair verantwoordelijk. Hierbij moet gedacht worden aan het opstellen van ontwikkelingsvisies, masterplannen, inrichtingsplannen, bestemmingsplannen. Het OBR verzorgt over het algemeen het projectmanagement als het gaat om vastgoedontwikkelingsprojecten en is verantwoordelijk voor de contractvorming met externe partijen. De uitvoering en het beheer vallen onder de verantwoordelijkheid van Gemeentewerken. Andere bij de voorbereiding en uitvoering van projecten betrokken partijen zijn: Stadstoezicht, Roteb, RET, Jeugd, Onderwijs en Sociale Zaken (JOS), Sport & Recreatie, Dienst Kunst en Cultuur, Rotterdam Festivals en Internationale Beeldcollectie (beheer van de beelden).

De gemeentelijke projectstructuur is gebaseerd op het zogenaamde estafettemodel. Dat wil zeggen, dat het stokje van verantwoordelijkheid per projectfase overgaat naar een andere dienst (dSV -> OBR -> Gemeentewerken). In gevallen, waar capaciteitsknelpunten zijn worden er andere oplossingen bedacht.

Het bureau Binnenstad is een samenwerkingsorgaan waarin dSV, OBR en Gemeentewerken participeren. Het bureau richt zich uitsluitend op projecten die betrekking hebben op de Binnenstad. De structuur is erop gericht om de samenwerking tussen dSV, OBR en Gemeentewerken zo optimaal mogelijk te laten zijn. Vooral in de binnenstadsprojecten is het van belang alle andere relevante partijen en diensten (Stadstoezicht, Roteb, RET, Jeugd, Onderwijs en Sociale Zaken (JOS), Sport & Recreatie, Dienst Kunst en Cultuur, Rotterdam Festivals en Internationale Beeldcollectie) te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van de projecten. Bureau Binnenstad heeft een gezamenlijke (OBR, dSV, Gemeentewerken)

directieraad waar de afstemming plaatsvindt. Opdrachtgever is, behalve het gemeentebestuur, tevens de centrumraad (deelgemeente).

Het bureau Binnenstad ontwikkelt momenteel een Binnenstadsplan, dat de rol krijgt van een toetsingskader. De kwaliteitsbewaking is ook op dit punt nog niet uitgekristalliseerd. (*vraag: wat is de relatie met de eerder genoemde 'Visie Buitenruimte voor de Binnenstad'*)

Rol marktpartijen

Er is momenteel veel aandacht voor de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte en het belang daarvan voor de economische ontwikkeling van de stad. Dit leidt tot verschillende initiatieven vanuit verschillende (markt)partijen: ontwikkelaars, beleggers, particulieren.

Voorbeelden van particulier initiatief als het gaat om inrichting en beheer van de buitenruimte zijn o.a. de Beurstraverse en de Karel Doormanstraat.

Voor de gemeentelijke organisatie is het van belang om een modus te vinden om deze initiatieven een plaats in het proces te geven. Immers, niet alle initiatieven kunnen gelijktijdig in ontwikkeling c.q. in uitvoering worden genomen, maar moeten ook niet worden geblokkeerd. Dit vraagt om nauwgezette afstemming, maar door reorganisaties bij dSV en OBR is het vaak nog niet duidelijk hoe de aansturing is geregeld, waardoor niet altijd sprake is van een soepel lopend proces.

Borging

Tenslotte: de activiteiten van de Stichting AIR leveren door de inbreng van externe expertise en andere invalshoeken zeker een bijdrage in het nadenken over het belang van een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte die is afgestemd op de behoeften van bewoners en gebruikers.

Het is van belang, dat de resultaten van de inspanningen ook landen in de gemeentelijke organisatie, zodat er ook daadwerkelijk mee aan de slag gegaan wordt.

Hoe dat moet is nog niet duidelijk.

John van der Staak, Gemeentewerken Rotterdam

Rol OBR en dSV is het opstellen van ontwikkelingsvisies, masterplannen, inrichtingsplannen en bestemmingsplannen en het leveren van projectmanagement.

Rol Gemeentewerken primair techniek en uitvoering van infrastructuur en buitenruimte. Tijdens uitvoeringsfase in sommige projecten ook projectmanagement.

- Besluitvormingsmodel ruimtelijke plannen Rotterdam
- Procesbeschrijving IP-procedure (inrichtingsplan)

Gesprek met projectleider Wilhelminapier, Bram van Norden, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

Datum: 21 mei 2007

Planvorming

Toetsend aan de structuur en het besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen komt de werkwijze in dit project overeen met het model. Binnen de gemeente Rotterdam wordt over het algemeen gewerkt in multidisciplinaire teams en per projectfase verschuift de projectverantwoordelijkheid. De heer Van Norden noemt dit het proces van de zogenaamde 'kantelende driehoek' waarbij de drie hoeken staan voor de Dienst Stedenbouw (dSV) verantwoordelijk voor de visie- en masterplanfase; het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) verantwoordelijk voor de Stedenbouwkundige planfase en Bouwplan- en inrichtingsfase (realisatiefase) en de dienst Gemeentewerken opdrachtnemer in Bouwplan- en inrichtingsfase en verantwoordelijk voor de beheersfase.

Binnen de organisatie wordt momenteel gezocht naar een manier om de synergie tussen de verschillende gemeentelijke diensten te vergroten. Dit kan door het beter op elkaar afstemmen van de verschillende gehanteerde werkmethoden. Ook wordt gedacht aan het instellen van één organisatieonderdeel waarin het projectmanagement wordt ondergebracht. Doel hiervan is, om competentiegericht projectleiders in te kunnen zetten: één projectleider per project en de juiste man op het juiste project. De heer Van Norden is zelf voorstander van het model van de 'kantelende driehoek' omdat hij van mening is, dat er per projectfase een andere competentie gevraagd wordt en deze competenties vaak niet verenigd zijn in één persoon.

Voor wat betreft het project Wilhelminapier kan gesteld worden dat de planvorming multidisciplinair tot stand is gekomen. Het plan maakt deel uit van de gebiedsvisie Kop van Zuid en dat is vertaald in een Masterplan Kop van Zuid. Verantwoordelijk voor het opstellen van de gebiedsvisie en het masterplan was de Dienst Stedenbouw (dSV), daarbij ondersteund door het OBR (financiën en economie) en Gemeentewerken (buitenruimte en beheer).

Voor het project Wilhelminapier is een apart masterplan gemaakt voor de buitenruimte waarin specifiek aandacht gegeven wordt aan de keuze voor bijzondere materialen, de structuur en accenten voor het verblijfsgebied. Het masterplan buitenruimte Wilhelminapier stamt uit 2000 en de daarin vastgelegde structuur en uitgangspunten worden nog steeds gehanteerd. Het project is verzekerd van politiek en maatschappelijk draagvlak, hetgeen een positieve invloed heeft op het ontwikkelingsproces en de onderlinge samenwerking tussen de gemeentelijke diensten.

Als knelpunt geeft de heer Van Norden aan, dat de reguliere gemeentelijke budgetten voor het beheer en onderhoud van de buitenruimte structureel aan de lage kant zijn. Voor gebieden zoals de Wilhelminapier waarvoor een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte wordt gerealiseerd, betekent dit dat er voor de gemeentelijke meerjarenbegroting apart afspraken moeten worden gemaakt om de voor het structurele beheer en onderhoud beschikbare budgetten te verhogen. Bij de besluitvorming over dit project is dit op voorhand in de planvorming meegenomen.

Afspraken tussen Overheid en Marktpartijen

In het begin van het planvormingsproces is gewerkt met een joint venture tussen overheid en marktpartijen. Hierin is de basis gelegd voor de latere ontwikkelingsvisie. Vervolgens is in 2000 een marktconsultatie gehouden waarbij de markt is gevraagd haar opvatting te geven over de ontwikkelingsvisie. Hieruit zijn een aantal aspecten voortgekomen, die uiteindelijk in het masterplan zijn verwerkt. Deze aspecten betreffen:

- Verkeer;
- Ruimte;
- Programma;
- Parkeren;
- Bereikbaarheid.

Contractuele afspraken tussen overheid en marktpartijen over de kosten die gemoeid zijn bij de realisatie en beheer van de openbare ruimte zijn er in dit project niet gemaakt. Marktpartijen hebben zowel in het joint venture traject als bij de marktconsultatie aangegeven te hechten aan een kwalitatief hoogwaardige buitenruimte voor dit gebied. De investeringskosten voor de aanleg van het openbare gebied worden via de gronduitgifteprijs goedge maakt. Kosten voor toekomstig beheer komen volledig ten laste van de gemeentelijke begroting.

De heer Van Norden geeft aan, dat het maken van afspraken met marktpartijen over de inrichting en toekomstig beheer van het openbare gebied nog altijd een lastig vraagstuk blijft. Een goed voorbeeld is de Beurstraverse, waar overheid en particuliere opdrachtgevers in een Business Improvement District goede afspraken hebben gemaakt over zowel de investeringskosten als de kosten voor toekomstig beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Invalshoeken openbare ruimte

Fysiek:

Voor het project Kop van Zuid en i.c. ook het project Wilhelminapier is het areaal aan buitenruimte beperkt door de hoge dichtheid van het programma. Daarom is er nadrukkelijk gekozen voor een kwalitatief hoogwaardige buitenruimte, waarbij de ligging aan de rivier als bijzondere kans wordt benut.

Sociaal-economisch:

De (verbetering van) kwaliteit van de buitenruimte is van belang voor het functioneren van de stad en staat inmiddels hoog op de politieke agenda.

Logistiek:

Eén van de belangrijke ruimtelijke aspecten voor het project Wilhelminapier betreft de bereikbaarheid. Er is gekozen voor een hoofdstructuur in de lengterichting die wordt gevormd door een middenstrook geflankeerd door twee zones langs het water. In de breedterichting zijn openbare ruimten voor publieksfuncties (pleinen) geprojecteerd.

Kwaliteitscriteria

De kwaliteitscriteria worden nog niet systematisch gehanteerd. Per project worden hier afzonderlijke afspraken over gemaakt die in masterplannen en later in stedenbouwkundige plannen en matenplannen worden vastgelegd.

In samenspraak tussen de verschillende gemeentelijke diensten wordt momenteel gewerkt aan het in kaart brengen van de gehele stad in een zogenaamde 'kwaliteitskaart'. Dit is een buitenruimteplan waarmee het kwaliteitsniveau van de buitenruimte voor verschillende binnenstadsgebieden in beeld is gebracht.

De basiskwaliteit is vastgelegd in een standaard materialenlijst. Deze lijst dient te worden uitgebreid op basis van de bovengenoemde kwaliteitskaart, waarmee behalve de basiskwaliteit ook extra kwaliteit wordt vastgelegd.

Gesprek met projectsecretaris/afdelingshoofd directie huisvesting Erasmus Medisch Centrum, drs. Liesbeth van Heel

Datum: 5 juni 2007

Planvorming

Voor het nieuwbouwproject Erasmus Medisch Centrum is een ontwikkelingsvisie Hoboken inclusief een kwaliteitsplan opgesteld. Deze ontwikkelingsvisie is opgesteld in samenwerking tussen de Dienst Stedenbouw van de gemeente Rotterdam en de Directie Huisvesting van het Erasmus Medisch Centrum. In deze ontwikkelingsvisie is speciaal aandacht besteed aan zaken zoals de inrichting van het gebied, de logistiek, het parkeren, de verbindingroutes tussen het EMC en de bestaande stad en de verbindingroutes tussen het EMC en de parken rondom het museum Boymans.

Afspraken tussen Overheid en Marktpartijen

Het EMC heeft daarnaast nog een structuurplan Buitenruimte opgesteld, waarbij ook de gemeente ook nadrukkelijk haar inbreng heeft gehad. In dit structuurplan zijn afspraken vastgelegd tussen partijen over de wijze waarop de inrichting van de buitenruimte behorend bij het EMC aangehaakt wordt op de buitenruimte die onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt. De verantwoordelijkheidsverdeling is bepaald op basis van eigendomsgrenzen. Het structuurplan bevat afspraken op ambtelijk niveau, maar is formeel bestuurlijk niet afgetikt. Ook de vertaling van deze afspraken in de gemeentelijke begroting heeft niet plaatsgevonden.

Het project is in de stadsvisie aangemerkt als zogenaamd VIP project. Men heeft echter niet het gevoel dat het project die waardering krijgt die het verdient gezien het (sociaal- economisch) belang van het EMC voor de stad. Het nieuwbouwproject EMC is geen standaard bouwproces. Er wordt gebouwd op eigen grond, terwijl de winkel gedurende het gehele bouwproces open blijft. Ook is er geen sprake van een traditionele grondexploitatie. Op dit moment ontbreekt echter een centraal aanspreekpunt bij de gemeente voor dit project. De projectleider van dSV die het project tot voor kort leidde, is overgestapt naar een ander project en er is gedurende enige tijd nog steeds geen vervanging geregeld. De indruk bestaat dan ook, dat er op bestuurlijk niveau het belang voor dit project en het belang van een goede de gemeentelijke aandacht voor dit project wordt onderschat. Vanuit het EMC is nadrukkelijk behoefte aan gemeentelijk inbreng in de zin van 'creatieve bondgenoot' die zich inzet voor het project om de ambities vanuit het project te laten aansluiten op het stedelijke veld en hiervoor ook middelen tracht vrij te krijgen.

Zoals opgemerkt is in dit project geen sprake van een traditionele grondexploitatie. Het EMC is ook geen commerciële projectontwikkelaar. Middelen die in dit project geïnvesteerd worden, zijn deels afkomstig van publieke middelen (rijk) en eigen reserveringen en deels afkomstig van de verzekeringsmaatschappijen. Extra investeringen in bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen, zoals het realiseren van een betere aansluiting op het metrostation of het verbeteren van de openbare ruimte op gemeentelijk grondgebied, zijn dan ook niet aan de orde.

Invalshoeken openbare Ruimte

Fysiek:

Uitgangspunt bij de nieuwbouw van het EMC is dat er een hoogwaardige buitenruimte wordt nagestreefd. Hiermee wil het EMC het gebied aantrekkelijk maken voor bezoekers, studenten en werknemers. Het EMC heeft hiertoe een structuurplan Buitenruimte opgesteld. Belangrijk hierin is de wijze waarop het gebied in de toekomst moet gaan aansluiten bij de stad en op de bestaande parken van de naastliggende musea.

Sociaal-economisch:

Het project is in de stadsvisie van Rotterdam aangewezen als VIP locatie. Dit predikaat is aan dit project gegeven vanwege de betekenis die het EMC economisch heeft voor de stad. Dit houdt in dat er vanuit het gemeentebestuur bijzondere aandacht uitgaat naar dit project. Het EMC is één van de grootste werkgevers in de stad en wil zich in de toekomst ook op internationaal niveau gaan ontwikkelen als belangrijk kennisinstituut. Zoals eerder opgemerkt, bestaat de indruk, dat deze VIP status nog niet concreet is omgezet in adequate gemeentelijke inspanning voor het project. Momenteel is er vanuit de gemeente geen verantwoordelijke projectleider.

Logistiek:

Vanuit logistiek oogpunt zijn vooral de aspecten parkeren en verbindingroutes met de bestaande stad van belang. Vanuit het EMC is getracht de aansluiting op het bestaande Metrostation in de nieuwbouwplannen mee te nemen. Dit is echter niet van de grond gekomen. Als oorzaak wordt hier genoemd het ontbreken van benodigde middelen. De RET was bereid hieraan medewerking te verlenen, maar was niet bereid hierin te investeren. Men verwachtte dat het EMC de hiervoor benodigde middelen zou ophoesten.

Kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriteria zijn tot stand gekomen tijdens de planvorming en vastgelegd in het structuurplan Buitenruimte. Omdat er vanuit de gemeente geen vastgestelde kwaliteitscriteria zijn, zijn hierover tussen partijen projectspecifieke afspraken gemaakt voor de inrichting tijdens realisatiefase. Voor de beheersfase zijn daar echter nog geen afspraken over gemaakt.

Gesprek met (voormalig) projectleider Erasmus Medisch Centrum, drs. Arno Groen MRE,
Bureau Projectmanagement dSV

Datum: 7 juni 2007

Planvorming

In de planvorming is de wijze waarom het gebied van het Erasmus Medisch Centrum aanhaakt op de bestaande stad een van de belangrijke items. In de visievorming zijn hiervoor globale richtlijnen opgesteld, waarbij als uitgangspunt werd gehanteerd, dat de locatie geen achterkanten zou krijgen maar zich altijd met de voorkant presenteert aan de bestaande stad. Het gebied zal een goede verbinding met de bestaande stad tot stand brengen door goede routes te maken met daaraan aantrekkelijke functies.

In de planvorming zijn partijen gezamenlijk opgetrokken. Ook de inrichting van de buitenruimte is een ontwerp van beide partijen.

In de stadsvisie Rotterdam is dit project aangemerkt als VIP locatie. Dit betekent, dat het project wordt gezien als een belangrijk project voor de stad en dat het qua middelen en inzet vanuit de gemeente gezien prioriteit krijgt. Op de vraag waarom, gezien de Vipstatus, dit project al gedurende enige tijd een gemeentelijke projectleider ontbeert, wordt aangegeven, dat recentelijk een nieuwe projectleider voor dit project is aangesteld. Ook wordt opgemerkt, dat er binnen de gemeentelijke organisatie nog niet helemaal helder is, welke aanpak gekozen moet worden voor de VIP projecten.

Afspraken tussen Overheid en Marktpartijen

Zoals eerder opgemerkt, zijn tijdens de planvormingfase afspraken tussen partijen tot stand gekomen en vastgelegd in de ontwikkelingsvisie. Financiële afspraken zijn er gemaakt over de verdeling van ontwerp- en uitvoeringskosten. Deze afspraken houden in, dat deze kosten worden verdeeld op basis van eigendomsverhoudingen.

De gemeente investeert in de verbetering van de buitenruimte, waarmee de planambities zoals vastgelegd in de ontwikkelingsvisie en in het structuurplan buitenruimte kunnen worden gerealiseerd. Gezien de extra kwaliteit die hier wordt nagestreefd, zijn er in de planvormingfase binnen de gemeente afspraken gemaakt over deze extra investeringen. Opgemerkt wordt, dat de reguliere gemeentelijke begroting structureel ontoereikend zijn om de gewenste extra kwaliteit te kunnen realiseren. Vaak wordt er in dergelijke gevallen, mits goed gemotiveerd, een beroep gedaan op zogenaamde doelbudgetten. Ook in de reguliere beheerbudgetten zijn er structureel te weinig middelen beschikbaar om de gewenste extra kwaliteit in stand te houden.

Invalshoeken Openbare ruimte

Fysiek:

Uitgangspunt bij de nieuwbouw van het EMC is dat er een hoogwaardige buitenruimte wordt nagestreefd met een goede aanhaking op de bestaande stad via het totstandbrengen van verbindingroutes, waaraan aantrekkelijke functies worden gerealiseerd. Van belang wordt geacht, dat het gebouw vanuit alle richtingen via voorkanten grenst aan de bestaande stad en geen achterkanten heeft.

Sociaal-economisch:

Het project is in de stadsvisie van Rotterdam aangewezen als VIP locatie. Het project is economisch van belang voor de stad en krijgt vanuit de gemeente prioriteit ten aanzien middelen en ambtelijke inzet.

Logistiek:

Vanuit logistiek oogpunt zijn de verbindingroutes met de bestaande stad van belang. Het realiseren van aantrekkelijke functies langs deze verbindingroutes moet mensen naar het gebied toe trekken en mensen moeten zich er goed kunnen voelen.

Kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriteria zijn op projectniveau gemaakt tussen partijen. In haar streven om meer eenheid en kwaliteit in de uitstraling van de stad te brengen, wordt momenteel door de gemeente Rotterdam gewerkt aan het tot stand brengen van een buitenruimtevisie voor de binnenstad. In deze visie worden plekken in de stad aangewezen die van belang zijn voor het functioneren van de stad en waar extra kwaliteit in de buitenruimte wordt nagestreefd. Deze visie dient vervolgens een financiële vertaling te krijgen naar de gemeentelijke begroting.

Datum: 18 juni 2007

Bij het organiseren van grote projecten zijn verschillende gemeentelijke diensten betrokken. Per project kan de verantwoordelijkheid ook verschillen. M.a.w. er is niet één dienst die verantwoordelijk is voor het projectmanagement. Hoe kijk je, vanuit je projectmanagementpraktijk, aan tegen deze manier van projecten organiseren.

In veel grote gemeenten zie je dat het op deze manier is georganiseerd. Dat komt voort uit de manier waarop deze gemeenten over het algemeen zijn georganiseerd, namelijk per vakgebied en politiek gestuurd (per project zijn vaak meerdere wethouders verantwoordelijk). Daar is op zich niks mis mee, omdat het werk allemaal door dezelfde gemeente wordt gedaan en er binnen de gemeentelijke organisatie onderlinge netwerken bestaan die ervoor zorgen, dat de vragen en problemen daar komen waar ze het beste kunnen worden aangepakt.

Uit een gesprek met een projectleider van een marktpartij blijkt, dat zo'n organisatie als geschetst tot nogal wat onduidelijkheid leidt. Voor deze projectleider is het niet helder wie bij de gemeente Rotterdam het centrale aanspreekpunt is en wie wanneer verantwoordelijk is voor wat.

Vanuit de gemeente geredeneerd hoeft dat ook geen probleem te zijn. Het belang van de gemeente is niet om de problemen van de marktpartijen op te lossen. Voor de marktpartij is het van belang om voorafgaand aan zo'n project duidelijke afspraken te maken met de gemeente over 1) wie is gedurende het project het centrale aanspreekpunt en 2) indien zich wijzigingen voordoen in de organisatie wordt men daar tijdig en schriftelijk over geïnformeerd. Daarnaast is het voor een marktpartij van belang om zich te verdiepen in de (gemeentelijke) projectorganisatie: met wie heb je voor welk onderdeel te maken.

Vanuit de literatuur over project- en procesmanagement wordt het belang aangestipt dat een project vanuit één punt aangestuurd wordt. Hoe zie je dat i.r.t. de geschetste werkwijze in Rotterdam en i.r.t. tot je eigen praktijk?

In dit verband is het belangrijk om de vraag te stellen 'van wie is het project (belanghebbende)' eigenlijk en 'wie zijn de leveranciers (specialisten)'. De 'eigenaar' van het project zal het project moeten aansturen. In het voorbeeld van het project Erasmus Medisch Centrum zou je kunnen zeggen, dat het bureau huisvesting van het EMC eigenaar is van het project 'Nieuwbouw EMC'. Het EMC stuurt dan ook het project aan. Dat wil zeggen: het formuleren van de projectopdracht, het inrichten van de projectorganisatie (ook met de specialisten van de gemeente) en het bewaken van de beheersaspecten (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie, Kwaliteit). In deze situatie zijn de gemeentelijke diensten de leveranciers van de voor het project benodigde specialismen (ontwerp, realisatie, publiekrechtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen).

Op bestuurlijk niveau is het instellen van een stuurgroep, waarin beide bestuurders met hun directeuren, eventueel aangevuld met ambtelijke ondersteuning, zitting hebben van belang voor de centrale aansturing van het projectteam.

Stellen we diezelfde vraag als het gaat om de projecten die voortvloeien uit de stadsvisie Rotterdam dan zal het antwoord zijn, dat de verantwoordelijke wethouder in veel gevallen 'eigenaar (belanghebbende)' zal zijn van het project. Deze zal dan ook het project moeten leiden. Hij zal hiertoe een stuurgroep oprichten, waarin de belangrijkste directeuren (OBR, dSV, Gemeentewerken) zitting hebben (multifunctioneel). De stuurgroep staat veelal onder voorzitterschap van de verantwoordelijke wethouder, maar hij kan dit ook overlaten aan één van de directeuren. De stuurgroep stelt vervolgens een multidisciplinair projectteam (de leveranciers/specialisten) samen die voor de verdere planuitwerking zorgdraagt en verantwoording aflegt aan de stuurgroep.

Gesprek met Joost Verburg (Planeconoom), Gait Heutink (Programmamanager Meerjaren Investeringsprogramma Buitenruimte), OBR

Datum: 20 juni 2007

Planvorming

Het besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen is opgesteld met het doel om het planvormingsproces inzichtelijk en eenduidig te krijgen. In het model zijn een aantal formele producten en besluitvormingsmomenten ingebracht, die ervoor zorgen, dat binnen de projecten vaste besluitvormingsmomenten zijn. De praktijk is vaak weerbarstig en dat leidt ertoe dat binnen de projecten de formele producten en besluitvormingsmomenten uiteindelijk wel gerealiseerd worden. De vraag is echter of het totstandkomingsproces niet wat efficiënter kan verlopen. Vaak zijn er afstemmingsproblemen. Als oorzaak wordt hier genoemd, dat niet altijd duidelijk is wie de opdrachtgever is, wat de opdracht is en ontbreekt binnen de projectteams een 'gezamenlijke' doelstelling. De opdracht is in veel gevallen globaal en algemeen geformuleerd, waarbij de focus niet in eerste instantie is gericht op de openbare ruimte maar op de productie. Projectleiders worden daar ook op afgerekend.

Je zou kunnen zeggen, dat het proces dat is vastgelegd in het besluitvormingsmodel reactief is georganiseerd: er is sprake van formele producten en besluitvormingsmomenten waaraan een parafencircuit is gekoppeld. Binnen de projectteams wordt er toegewerkt naar het verkrijgen van de benodigde paraaf. De wijze waarop lijkt niet relevant.

Voor wat betreft beide praktijkvoorbeelden: daarvan bestaat de indruk, dat deze projecten redelijk goed zijn georganiseerd. Ook vanwege de omvang en het belang dat ermee gemoeid is, lijkt het dat binnen deze projecten de samenhang der dingen goed in de gaten gehouden wordt. In projecten die over het algemeen minder kunnen in de 'politieke' en/of 'maatschappelijke' belangstelling staan, is die afstemming binnen het project en met de bestaande situatie niet altijd even vanzelfsprekend. Er zijn zeer veel partijen betrokken bij de inrichting en het beheer van de buitenruimte en de afstemming tussen deze partijen is niet altijd even optimaal. Kortom de integraliteit kan beter. Een oplossing ligt echt niet voor de hand.

Als voorbeeld wordt de volgende situatie geschetst: ten behoeve van een project wordt het openbare gebied opnieuw ingericht. Deze werkzaamheden geven altijd veel overlast voor gebruikers, omwonenden, leveranciers, hulpdiensten, etc. Het werk is nog maar nauwelijks afgerond of de beheersorganisatie komt de riolering van het aanpalende gebied onder handen nemen. Wederom overlast. Meer afstemming kan leiden tot een efficiëntere uitvoering, minder overlast en kostenbesparing.

Afspraken tussen Overheid en Marktpartijen

De samenwerking tussen overheid en markt zou geoptimaliseerd kunnen worden, door de markt in een vroeg stadium te betrekken bij de plan- en visievorming. De markt uitnodigen om na te denken over de samenhang der dingen en met slimme oplossingen te komen. Het afstemmen van de buitenruimte op de woningen c.q. gebouwen is ook in het belang van de markt. Denk hierbij aan de waarde van het vastgoed i.r.t. de kwaliteit van de omgeving. Er zou meer sprake moeten zijn van een 'gedeelde' verantwoordelijkheid tussen overheid en markt als het gaat om de inrichting en beheer van de buitenruimte. Voorkomen moet worden dat, door de focus teveel te leggen op productie, de inrichting van het openbare gebied en de aanhaking ervan op het bestaand stedelijk gebied een soort sluitstuk wordt. Voorbeeld: de woningen zijn opgeleverd, maar staan nog in een woestijn van zand en losliggende stenen, omdat de openbare ruimte nog niet is aangepakt.

Invalshoeken Openbare Ruimte

Optimalisatie door betere afstemming van projecten op de reguliere beheer & onderhoudsprocessen en –planningen. Daardoor ontstaan kansen om beter en slimmer werken met elkaar te combineren. Door de veelheid van partijen en disciplines die betrokken zijn bij de buitenruimte is het noodzakelijk, dat er meer afstemming plaatsvindt en dat er meer gevoel ontstaat bij die partijen voor het grotere geheel en de samenhang. Aansluiten van plannen op de bestaande omgeving is mensenwerk. Dat vraagt een zekere mate van passie en betrokkenheid bij het plan en bij elkaar.

Gesprek met Harry Vink, Directeur Huisvesting Erasmus Medisch Centrum

Datum: 2 juli 2007

Planvorming

Het project Nieuwbouw Erasmus Medisch Centrum is op bestuurlijk niveau georganiseerd via periodiek overleg tussen bestuurders van zowel de gemeente (verantwoordelijk wethouders) als het EMC. Het EMC is voor de gemeente Rotterdam een zeer grote werkgever en vanuit het gemeentebestuur is er dan ook veel belangstelling voor het project. Het project is op bestuurlijk niveau ingezet op 2 sporen, t.w. 1) formuleren van een milieuambitie (i.s.m. de GGD Rotterdam) en 2) het bestemmingsplan.

Voor wat betreft het bestemmingsplan is tussen partijen afgesproken om een gezamenlijke visie te ontwikkelen met een lange termijn planning en ruimte kaders.

Direct onder het bestuurlijke niveau is een overleg ingesteld op directieniveau. Dit overleg vormt de drager van het planvormingsproces en wordt vanuit de gemeente vertegenwoordigd door het OBR. Het EMC is projecteigenaar en moet vanuit die rol ook het voortouw nemen in het project, de gemeente faciliteert.

In het directie overleg worden de plannen voorbereid en vindt afstemming plaats tussen partijen. In het projectteam worden de goedgekeurde plannen verder uitgewerkt en operationeel gemaakt. In het projectteam zijn belangrijke issues o.a. bereikbaarheid, ontsluiting, fysieke aspecten en materialisatie aan de orde.

Knelpunten

Als knelpunt wordt genoemd de stroperige besluitvorming binnen de gemeente. M.n. als het gaat om vrijmaken c.q. beschikbaar krijgen van middelen om de plannen tot uitvoering te brengen. Aangegeven wordt, dat dit nu eenmaal hoort bij het democratisch bestel waarin dit soort projecten nu eenmaal worden uitgevoerd. Je zult daar in de planvorming en in de uitvoering rekening mee moeten houden. Van belang is wel, dat er kennis en inzicht is over het gemeentelijke besluitvormingsproces, dan kun je op gezette tijden en op het juiste moment de vinger aan de pols houden.

Verbeterpunten

Als positieve ontwikkeling wordt gezien, dat er vanuit de gemeente Rotterdam momenteel wordt getracht meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop projecten in de gemeentelijke organisatie worden aangestuurd. Er wordt getracht door het aanstellen van zgn. accountmanagers meer klantgericht te werken. De inzet van deze accountmanagers wordt bepaald op basis van de aard en omvang van het project: juiste man op het juiste project.

Datum 5 juli 2007

Planvorming

De gemeente heeft de laatste tijd veel tijd en energie gestopt in het ontwikkelen van een ambitie voor het openbare gebied in de stad. Daartoe zijn de afgelopen periode ook een aantal buitenlandse deskundigen (o.a. Jan Gehl) in Rotterdam uitgenodigd om hun mening te geven. Resultaat is, dat er een kwaliteitskaart is gemaakt van de stad, waarin een aantal locaties in de stad zijn aangegeven die voor de stad van belang zijn.

In deze kwaliteitskaart zijn twee ambitieniveaus vastgelegd t.w. standaard kwaliteit en extra kwaliteit. Beide kwaliteitsniveaus worden vertaald in benodigde budgetten. Niet alleen voor de aanleg, maar ook voor het beheer en onderhoud.

Momenteel is er vanuit de politiek veel aandacht voor de verbetering van de openbare ruimte. Dit zorgt er tevens voor, dat ook de politiek zich sterk maakt voor het vrijmaken van gelden. Soms gebeurt dat door de openbare ruimte te koppelen aan actuele politieke speerpunten. Als voorbeeld wordt genoemd: veiligheid en sociaal.

Vanuit bestuurlijk oogpunt wordt het EMC gezien als een project, dat van economisch belang is voor de stad. Vanuit dit oogpunt is er ook op bestuurlijk niveau aandacht voor de discussie over de koppeling van het museumpark aan de bestaande openbare ruimte en hoe dat moet gaan functioneren i.r.t. het EMC. Extra gelden worden hiervoor in de gemeentelijke begroting vrijgemaakt.

Voor wat betreft de Wilhelminapier geldt in feite hetzelfde. Ook hier op bestuurlijk niveau veel aandacht voor de inrichting van het openbare gebied. Geïnvesteed wordt in het treffen van tijdelijke maatregelen om de kwaliteit van het openbare gebied en de bereikbaarheid te handhaven gedurende de bouwwerkzaamheden die nog moeten plaatsvinden.

Knelpunten

Als knelpunt wordt aangegeven, dat er niet altijd begrip is voor het feit, dat ontwikkelingsprocessen en bestuurlijke besluitvorming tijd kosten. Ook het vasthouden van de visie bij het wisselen van gemeentebesturen, waardoor prioriteiten kunnen verschuiven wordt als knelpunt ervaren. De kunst is om het vast te houden, vooral als het gaat om het beschikbaar stellen van middelen.

Verbeterpunten

Voor wat betreft het functioneren van de gemeentelijk diensten is het van belang, dat er transparantie is in het proces van projectmanagement. Vooral de aansturing van de gemeentelijke diensten door het aanstellen van één projectleider wordt gezien als belangrijk aandachtspunt.

Voor wat betreft de private partijen is het van belang, dat deze partijen ook meer het belang gaan inzien van een goede inrichting en beheer van het openbare gebied. Hiertoe zullen zij ook de bereidheid moeten hebben om hierin meer te investeren.

Conclusie: er wordt momenteel op heel veel plaatsen en met heel veel verschillende partijen in Rotterdam gewerkt aan de stad. Dit vraagt veel afstemming en hiervoor is overzicht nodig. Dat is niet altijd een gemakkelijke opgave.

Datum 12 oktober 2007

Planvorming

Amvest hecht grote waarde aan een goed ingerichte openbare ruimte, omdat dit van belang is voor de waarde van het vastgoed. Beide heren zijn van mening, dat de openbare ruimte niet bewust het resultaat is van hetgeen overblijft in de planontwikkeling, maar zien het eerder als een resultaat van een gebrek aan integraliteit in de gemeentelijke organisatie en planvorming. In veel gemeentelijke organisaties is sprake van een reguliere lijnorganisatie, en autonoom opererende, voorheen gemeentelijke diensten, die geprivatiseerd zijn. Daarnaast hebben gemeentelijke projectleiders onvoldoende bevoegdheden om de lijnorganisatie en de autonoom opererende diensten te sturen en aan te spreken. Met andere woorden: er is een veelheid aan projecten waarover het overzicht ontbreekt en de zeggenschap is versnipperd. Deze situatie brengt met zich mee, dat een integrale aanpak van gebiedsontwikkeling bemoeilijkt wordt.

Vanuit de belegger/projectontwikkelaar is grote behoefte aan een integrale aanpak van het product openbare ruimte. Als voorbeeld wordt de ontwikkeling van IJburg genoemd, waar in de planvorming de openbare ruimte leidend was voor de rest van de planontwikkeling. Amvest heeft als belegger/projectontwikkelaar belang bij een goed ingerichte openbare ruimte, die voor haar gebruikers ook goed functioneert en is op grond daarvan ook bereid hierin te investeren ook als het gaat om het creëren van extra kwaliteit. De openbare ruimte zal zodanig moeten worden vormgegeven, dat er sprake is van het verbinden van de verschillende functies van de diverse plekken en verblijfsgebieden in de stad. Daarvoor is het noodzakelijk, dat er op het niveau van de stad een visie is op de inrichting en kwaliteit van de openbare ruimte.

Men heeft sterk de indruk, dat het ambtelijk apparaat en dus ook de gemeentelijke projectleiders heel sterk gericht zijn op het interne (besluitvormings)proces en daar ook op worden afgerekend: hierdoor is sprake van onvoldoende “de blik naar buiten gericht”. Maar buiten zitten de klanten. Als oorzaak wordt hier genoemd de angst voor de politiek en het gemeentebestuur. Het “out of the box” denken ten behoeve van de noodzakelijke vernieuwing in de planontwikkeling binnen het ambtelijk apparaat wordt hierdoor belemmerd.

Er zou meer nagedacht moeten worden over manieren om de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de openbare ruimte en de handhaving van de gerealiseerde kwaliteit te delen met private partners en toekomstige gebruikers (beleggers, bewoners, gebruikers van de openbare ruimte). Dit kan door middel van participatie in de vorm van het creëren van een gezamenlijke juridische entiteit. Denk in dit verband aan een Vereniging van Eigenaren, uitgifte van openbaar gebied in mandigheid, etc. Samenwerking tussen markt en overheid kan ook in dit verband tot nieuwe ideeën en initiatieven leiden.

Knelpunten

Als knelpunten worden genoemd:

- de veelheid van partijen die in een bepaald gebied opereren en die niet direct onder de gemeente vallen (de autonome diensten: electriciteitsbedrijven, gemeentereiniging, openbaar vervoerbedrijven, etc.);
- onduidelijke bevoegdheden- en verantwoordelijkheidsstructuren;
- onvoldoende status en bevoegdheden van gemeentelijke projectleiders om de lijnorganisatie en de autonoom opererende diensten aan te sturen;
- versnippering van de zeggenschap binnen de gemeentelijke organisatie;
- gebrek aan ondernemersbloed bij het ambtelijke apparaat a.g.v. angst voor de politiek en het gemeentebestuur;
- ontbreken van een visie op de openbare ruimte op het niveau van de stad;

Verbeterpunten

Als verbeterpunten worden genoemd: het slechten van de barrière tussen publiek en privaat. Zoek de samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en gebruik elkaars expertise. Gemeentelijke organisatie zou zich meer extern moeten richten op de klanten (belegger, bewoner, gebruiker) in plaats van intern op de gemeentelijke (besluitvormings)processen. Zorg ervoor, dat de openbare ruimte aan de voorkant van het planproces wordt meegenomen en dat het leidend is voor de inrichting van het te ontwikkelen gebied in plaats van volgend.

Datum 15 oktober 2007

Planvorming

Voor AM is een goed ingerichte openbare ruimte van groot belang. De waarde van het vastgoed stijgt als het openbaar gebied zodanig is ingericht, dat het voldoet aan de wensen van de gebruikers. De gemeentelijke organisatie die zich bezighoudt met de gemeentelijke planvorming heeft naar de mening van Mw. Schoenmakers teveel afstand tot het product (i.c. openbare ruimte). De gemeentelijke planvorming is teveel procesgericht en te weinig productgericht. Dit uit zich in het feit, dat gemeentelijke projectleiders teveel bezig zijn met het eindplaatje, de interne besluitvorming en te weinig met het hier en nu. Men zou meer moeten toetsen bij de gebruikers.

Gebrek aan integraliteit in de planontwikkeling als gevolg van een te gefragmenteerd ingerichte organisatie. Een autonoom opererende lijnorganisatie plus drie verschillende gemeentelijke diensten die zich alledrie bezig houden met de ontwikkeling van de stad.

Het is van belang, dat de openbare ruimte integraal wordt meegenomen in de planontwikkeling. De openbare ruimte moet gelijktijdig met de woningbouw worden ontwikkeld. Hiertoe is het ook van belang, dat er op het niveau van de stad een visie wordt ontwikkeld: hoe moet de structuur van de openbare ruimte eruit zien, wat zijn de verschillende functies van de openbare ruimte en op welke wijze worden deze functies het beste met elkaar verbonden.

Een goed ingerichte openbare ruimte is zowel economisch als maatschappelijk van groot belang. Dit inzicht moet nog wel landen in de huidige gemeentelijke organisatie. Ook het feit, dat samenwerking met private partijen (beleggers, ontwikkelaars) kan leiden tot kwaliteitsverbetering wordt nog onvoldoende gevoeld. Als private partij is AM zeker bereid hierin te investeren.

Knelpunten

Als knelpunten worden genoemd:

- het ontbreken van een definitie van de gebruiksfunctie voor de stad;
- een te versnipperd ambtelijk apparaat;
- onvoldoende bevoegdheden bij de projectleiders, die daarnaast ook nog eens teveel gericht zijn op het eindproduct en de interne besluitvormingsprocessen en te weinig op het hier en nu;
- er wordt door de gemeentelijke overheid te weinig gebruik gemaakt van de aanwezige expertise en middelen bij private partijen. Er is eerder sprake van weerstand ten opzichte van marktpartijen.

Verbeterpunten

De gemeentelijke overheid zal zich bewuster moeten worden van het economische en maatschappelijke belang van een goede openbare ruimte. Zij zal zich dan ook actiever moeten gaan opstellen richting private partijen die daarin kunnen participeren. Samenwerking zoeken zonder de eigen verantwoordelijkheid voor de publieke taken tekort te doen.

Ook zal de organisatiestructuur ingericht moeten worden op integraliteit. Zorg voor goede afbakening van het te ontwikkelen gebied en wijs een voor dat gebied verantwoordelijke ambtenaar aan. Het loskoppelen van een projectorganisatie van de lijnorganisatie en het gemeentebestuur blijkt in andere gevallen (Enschede, Amsterdam) goed te werken.

Zoek naar manieren om investeringen in de openbare ruimte zowel in het ontwikkelingstraject als in de toekomstige beheerssituatie mee te nemen. Hiertoe zullen nieuwe samenwerkingsvormen, contractvormen en juridische constructies moeten worden ontwikkeld.

Datum 24 oktober 2007

Planvorming

Vesteda acht een goed ingerichte openbare ruimte van groot belang. De waarde van het vastgoed wordt voor een groot deel bepaald door de omgevingskwaliteit. Vesteda is een partij die daarin ook wil investeren. Als voorbeeld wordt genoemd de prijsvraag die door Vesteda is gewonnen voor het maken van een visie op de Zuidkade van de Wilhelminapier. Dhr. Feron is van mening, dat de Wilhelminapier te monofunctioneel is ingericht. Vesteda heeft zich er sterk voor gemaakt om 'het Filmhuis' naar de Wilhelminapier te verplaatsen. Dit moet leiden tot wat meer beweging.

Voor wat betreft de ontwikkeling van de Wilhelminapier maakt hij zich zorgen om het gebrek aan daadkracht van gemeentelijke zijde om meer economische functies naar de pier toe te trekken. Ook zijn er voor wat betreft Vesteda zorgen om de verkeersafwikkeling. Als voorbeeld wordt hier genoemd het plan om aan de zuidpier onder een drietal gebouwen één gezamenlijke parkeerkelder te realiseren om zo de noodzakelijke parkeervoorziening te kunnen realiseren. De drie gebouwen worden door verschillende partijen ontwikkeld. Er dienen dus kaveloverschrijdende afspraken te worden gemaakt. Dhr. Feron is van mening, dat de gemeente hierin onvoldoende sterk de regie in handen neemt. Gevolg is vertraging omdat steeds van gemaakte afspraken wordt afgeweken. Het ontbreekt naar zijn idee aan adequate sturing op strategisch niveau.

Dhr. Feron is van mening, dat het belangrijk is, dat de openbare ruimte al in een vroegtijdig stadium van de planvorming integraal wordt meegenomen in de planontwikkeling. Hij heeft de indruk, dat in Rotterdam de openbare ruimte eerder een sluitstuk is, dan een startpunt. Hij pleit ervoor om bij gebiedsontwikkeling te starten met de inrichting van de openbare ruimte. Op het moment, dat de gebouwen gereed zijn, is de openbare ruimte op orde en kunnen de nieuwe bewoners/gebruikers er meteen gebruik van maken, zonder te struikelen over losse stenen, een gat in de weg, etc. (vb. Wilhelminapier op dit moment). Rotterdam is wat dit betreft nogal traditioneel ingesteld: eerst bouwen, dan de omgeving inrichten. Dat betekent wel, dat er flinke voorinvesteringen moeten worden gedaan. Als voorbeeld noemt Dhr. Feron de ontwikkeling van IJburg. Hier wordt gestart met de inrichting van de openbare ruimte. Het probleem dat zich hierbij voordoet, is dat in de gemeentelijke begroting hiervoor middelen moeten worden vrijgemaakt, hetgeen niet past in de huidige gemeentelijke begrotingscultuur. Het komt er tevens op neer, dat er keuzes moeten worden gemaakt, óók door de politiek.

Het lijkt erop alsof er geen gevoel meer is voor het belang van deze locatie voor de stad. Dat is eigenlijk wel opmerkelijk gezien het feit, dat deze locatie nog altijd is aangewezen als VIP locatie. Dhr. Feron mist op dit moment bij de gemeente het geloof en de overtuiging in de aanpak van een VIP locatie zoals de Wilhelminapier. Dat gevoel is op enig moment verloren gegaan.

Kijkend naar het gemeentelijke planproces en de gemeentelijke organisatie is Dhr. Feron van mening, dat het planproces goed is ingericht en dat het ambtelijk apparaat kwaliteiten heeft. Wel is hij van mening, dat het ambtelijke apparaat gevangen zit in de politieke processen. De indruk bestaat, dat de expertise en ideeën vanuit het apparaat door de politiek te vaak worden afgekapt.

Knelpunten

Er zijn een aantal knelpunten te benoemen. Ten eerste het wantrouwen vanuit de politiek ten aanzien van marktpartijen. Dhr. Feron vindt het jammer dat marktpartijen door de politiek steeds worden gezien als "zakkenvullers". Het zou de gebiedontwikkeling ten goede komen als

marktpartijen meer gezien zouden worden als partners. Immers, een partij als Vesteda heeft ook belang bij een goede gebiedsontwikkeling en is bereid daarin te investeren.

De stroperigheid van besluitvorming is een ander knelpunt, dat de gebiedsontwikkeling negatief beïnvloed. Langdurige besluitvormingsprocessen leiden immers tot hogere handelingskosten. Niet alleen voor een marktpartij maar ook voor de gemeente. Als één van de oorzaken van stagnerende besluitvorming ziet dhr. Feron het feit, dat besluitvorming vaak beïnvloed wordt door partijpolitiek. Daarnaast ziet hij als oorzaak, dat het proces van gebiedsontwikkeling voor bestuurders (gemeenteraad en college) steeds omvangrijker en ingewikkelder wordt, waardoor vaak teruggekomen wordt op eerdere besluiten. Ook de dossierkennis, van met name de gemeenteraad, is naar zijn idee in sommige gevallen onvoldoende om adequate besluiten te kunnen nemen. Hij is van mening, dat dit als gevolg van de dualisering nog eens is versterkt. Een college van B & W moet naar zijn idee hierin beter en strakker de regie voeren en sturing geven aan het politiek proces. In Rotterdam gebeurt dat naar zijn idee onvoldoende.

Verbeterpunten

Als verbeterpunten zijn te noemen:

- Durven vooraf te investeren in de openbare ruimte. Zorg ervoor, dat dit het startpunt wordt voor gebiedsontwikkeling en niet het sluitstuk;
- Beter plannen en afstemmen van projecten om te voorkomen, dat projecten elkaar gaan beconcurreren. Dat komt de prijsvorming niet ten goede. Ook hierin zal het gemeentebestuur keuzen moeten maken.

Gesprek met Miel Otto, schrijver van het boek “strategisch veranderen in politiek gestuurde organisaties” en voormalig organisatieadviseur

Datum 2 november 2007

Samenwerking ambtelijke organisatie met de markt

De gesignaleerde problemen aangegeven door de marktpartijen zoals het niet of niet tijdig nakomen van afspraken, stroperigheid in besluitvorming en het achterwege blijven van interactie (of dat nu is met een marktpartij of met een burger) is inherent aan organisaties die gestuurd worden door de politiek. De politieke verantwoordelijkheid verhoudt zich slecht met een interactief (beleidsvormings)proces. De problematiek kan gedeeltelijk worden voorkomen, door in een heel vroeg stadium in het proces te zorgen voor politieke verankering. Dat kan door het vooraan in het proces maken en vastleggen van afspraken over de fasering, de taakverdeling en verantwoordelijkheden van partijen. Hierbij is het ook erg belangrijk om de (onder)handelingsruimte van het ambtelijk apparaat vast te leggen: transparantie! Samenwerking met marktpartijen moet je in een vroeg stadium formaliseren en de delegatie vanuit het bestuurlijk niveau moet ook vooraf duidelijk geregeld en vastgelegd worden.

Moeizame samenwerking tussen politiek gestuurde (ambtelijke) organisatie en marktpartijen is gelegen in een fundamenteel cultuurverschil tussen beiden. In dit verband wordt verwezen naar Hoofdstuk 7 van het boek “Strategisch veranderen in politiek bestuurde organisaties”. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de cultuuraspecten binnen organisaties en hoe deze zich verhouden tot veranderingsprocessen. In dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de meest in het oog springende en voor samenwerking van belang zijnde verschillen tussen normen en waarden in beide culturen. Als voorbeeld wordt gesteld, dat marktpartijen uitgaan van het principe “a deal is a deal” terwijl dat bij politiek bestuurde organisaties lang niet altijd het geval hoeft te zijn. Immers, wie is bevoegd om een deal te sluiten? Dat is voor de markt niet altijd duidelijk. Daarnaast kunnen ‘gesloten deals’ overruled worden door gemeenteraden.

Door het op afstand zetten van een projectorganisatie is het mogelijk om een situatie te creëren waarbij het samenwerkingskader vooraf wordt vastgelegd en politiek wordt verankerd. De rol van het college van b en w en de gemeenteraad kan zich dan beperken tot een toetsende. Wordt er binnen de kaders gewerkt? Zo'n samenwerkingsverband kan via een pps constructie vorm krijgen.

Samenwerking binnen de ambtelijke organisatie

In dit verband is gesproken over het spanningsveld tussen project- en lijnorganisatie. Hierbij speelt vaak het bewaken en beschermen van de territoria (van de verschillende vakafdelingen en dito wethouders) een belangrijke rol. Een projectorganisatie wordt altijd gezien als een bypass en dat vormt per definitie een bedreiging voor de staande organisatie. In dergelijke situaties is het van groot belang, dat de waarde van de politieke besluitvorming in balans is. Met andere woorden, zorg ervoor, dat projectafspraken duidelijk worden vastgelegd en ook de daarbij behorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en dat de territoria goed worden afgebakend. Continue afstemming en communicatie tussen project- en lijnorganisatie is van belang voor een goed lopend proces.