



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Stedelijkheid in grote projecten

Majoor, S.

Publication date

2008

Document Version

Final published version

Published in

Rooilijn

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Majoor, S. (2008). Stedelijkheid in grote projecten. *Rooilijn*, 41(3), 166-173.
<http://www.rooilijn.nl/files/RL%2003-08.pdf>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Stedelijkheid in grote projecten

Stan Majoor



Foto boven: Forum Port (bron: Forum Barcelona), Foto onder: Ørestad (bron: Ørestadsselskabet)

Wie heeft er niet liever een levendig gebied dan een saai kantoorlocatie? Ambities voor stedelijkheid in grootschalige ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn er dan ook te over. Toch lijkt er een groot gat tussen 'een goed idee' en de uitvoering. In drie Europese cases zijn stedelijke ambities in grootschalige projecten onderzocht in relatie tot de manier waarop besluitvorming georganiseerd is. Juist het gebrek aan procesmatige vernieuwing leidt ertoe dat nieuwe stedelijkheid veelal een onverbonden innovatie blijft.

Grootschalige ruimtelijke projecten om nieuwe locaties voor economische groei te realiseren nemen een prominente plek in op de beleidsagenda van ambitieuze metropolitane regio's in Europa. In Nederland kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de ontwikkeling van de Kop van Zuid in Rotterdam, de Amsterdamse Zuidas of de plannen voor 'Nieuwe Sleutelprojecten' rond de toekomstige stations van de hogesnelheidstrein. Enerzijds zijn deze projecten een gevolg van onderliggende processen van economische internationalisering en ruimtelijke concurrentie, anderzijds is het onmogelijk ze te begrijpen zonder kennis te hebben van de lokale culturele en institutionele omgeving en planningcultuur waarin zij vorm krijgen. De recente generatie Europese grootschalige ruimtelijke ontwikkelingsprojecten wordt vaak bekritiseerd vanwege hun gesloten neo-corporatistische besluitvormingsarena's. Tegelijkertijd worden de ruimtelijke resultaten vaak gezien als eenzijdig en exclusief (veel kantoren, dure appartementen) en vooral weinig 'stedelijk' (Moulaert e.a., 2003; Salet & Gualini, 2007).

De afgelopen jaren is er groeiende aandacht, niet alleen in Nederland maar ook daarbuiten, om op een radicalere manier stedelijke aspecten als menging, dichtheid en diversiteit in deze projecten te vergroten. Dit idee wordt 'nieuwe' stedelijkheid

genoemd, omdat het – na een periode waarin functiescheiding het belangrijkste onderliggende idee van ruimtelijke ordening was – probeert de gemengde stad uit te vinden in een nieuw tijdsbestek. De belangrijkste vraag is in hoeverre nieuwe stedelijkheid meer is dan alleen een ideaal van planners over een door hen nastrevenswaardig geachte materiële uitkomst. Dit is namelijk een lot dat kleeft aan vele goed bedoelde inhoudelijke planconcepten die naïef blijven over de onderliggende structuren in de maatschappij (Fainstein, 2000). In dit artikel wordt de ambitie voor stedelijkheid in grote projecten dan ook niet zozeer als een stedenbouwkundige of architectonische uitdaging geanalyseerd, maar vooral als een vraag hoe een dergelijk idee zich verhoudt tot de manier waarop deze projecten ontwikkeld worden. Dit is onderzocht in de projecten Zuidas in Amsterdam, Ørestad in Kopenhagen en Forum in Barcelona (Majoer, 2008a). Alle drie zijn casussen waar ambitie voor stedelijkheid een belangrijk inhoudelijk concept is geweest in de oorspronkelijke plannen (tabel 1).

Sociale normen

Het eerst punt van onderzoek is een analyse van de inhoudelijke ideeën die leidend waren in de ontwikkeling van deze projecten. Nieuwe stedelijkheid was één van deze ideeën, maar hoe was dit precies vormge-

Tabel 1 Programmatische aspecten van de drie casestudies

Project	Soort locatie	Geplande functiemix	Speciale investeringen
Amsterdam: Zuidas (1995-2030)	Strook aan beide kanten zuidelijke	- 1.091.700 m ² kantoren	Uitbreiding van de capaciteit van de snelweg en
	ringweg en railcorridor. Gelegen tussen	- 1.171.700 m ² woningen	het spoor, nieuwe metroverbinding met centrum.
	stadscentrum en luchthaven.	- 485.020 m ² voorzieningen: winkels, musea, universiteitsgebouwen	Voorstel om alle infrastructuur in een 1,2 kilometer lange tunnel aan te leggen.
Kopenhagen: Ørestad (1998-2030)	Langwerpige strook in en langs voormalig	- 1.800.000 m ² kantoren	Nieuw metro systeem verbindt gebied met
	groengebied. Connectie tussen binnenstad	- 400.000 m ² woningen	stadscentrum. Nieuw station langs spoor
	aan de noordzijde en vliegveld aan zuidzijde.	- 400.000 m ² voorzieningen: universiteit, concertzaal	naar Zweden. Compleet nieuwe weg- en waterstructuur.
Barcelona: Forum (1999-2010)	Voormalig industrieel gebied, waar	- 250.000 m ² woningen	Ondertunneling ringweg ter hoogte van project.
	Avinguda Diagonal de kust bereikt. Gebied	- 167.000 m ² kantoren	Nieuw metrostation, nieuwe tramverbinding met
	gedomineerd door drie installaties: vuilverbranding, waterzuivering en energiecentrale.	- 270.000 m ² andere functies: conferentie centrum, hotels, winkels, universiteit	binnenstad. Upgrading van de drie installaties. Aanleg van nieuwe jachthaven, grootschalige openbare ruimten.

geven, met welke andere concepten was dit verbonden en in hoeverre vormde dit een aanvulling of een belemmering voor de ontwikkeling van de stedelijke ambitie? Inhoudelijke ideeën staan nooit op zichzelf, ze zijn altijd verbonden aan (groepen van) partijen die deze in onderlinge interacties vormen en bevechten. Daarom is het belangrijk te onderzoeken welke partijen meedoen en welke niet, welke doelen, middelen en vormen van macht deze partijen hebben en hoe de besluitvorming is georganiseerd.

Deze inhoudelijke en procesmatige analyse is verrijkt met een studie naar de leidende sociale normen in deze drie projecten. Sociale normen vormen een normatief referentiekader voor het handelen van personen en partijen in bepaalde situaties (Hecher & Opp, 2001). Ze zijn één van de leidende begrippen in de sociale wetenschappen om processen van maatschappelijke orde en verandering te begrijpen (Coleman, 1990).

Etiquette wordt bijvoorbeeld vaak gezien als een (samenstel) van sociale normen die gedrag van mensen beïnvloeden en ook voor een deel voorspelbaar maken. Ze worden gehandhaafd binnen een groep door tal van directe en indirecte belonings- en stafmechanismen. Hoewel sociale normen bepaalde vormen van gedrag duurzaam structureren en conserveren zijn ze bijna nergens 'een gegeven'. Hun betekenis evolueert in praktijken van interactie. Ook in processen van ruimtelijke ontwikkeling en ordening – normatieve activiteiten *pur sang* meestal – zijn tal van sociale normen actief die beïnvloeden welk gedrag in een bepaalde situatie acceptabel wordt geacht voor een partij, welke soort ruimtelijke maatregelen worden overwogen bij een bepaald probleem of welke partijen logischerwijs worden betrokken bij bepaalde processen. In hoeverre heeft het idee van nieuwe stedelijkheid zich in deze drie casussen ontwikkeld van een initieel voorstel tot



Het prestigieuze Mahler 4 project aan de Zuidas (foto Daniela Wullers)

een sociale norm, of, in andere woorden, tot een vorm van gedrag 'zoals het hoort' in de optiek van de investerende partijen, met bijbehorende sociale straf- en beloningsmechanismen; of is er een groot verschil waarneembaar tussen retoriek en realiteit?

Particuliere stedelijkheid in Zuidas

De Zuidas in Amsterdam is één van de grootste en meest complexe hedendaagse ruimtelijke herstructureringsprojecten in Nederland. Het project komt sterk uit een particuliere koker. Tegen de wil van de gemeente Amsterdam in kozen belangrijke investeerders begin jaren negentig voor dit relatief lege en uitstekend bereikbare gebied, strategisch gelegen tussen binnenstad en Schiphol. In het project Zuidas worden drie inhoudelijke hoofddoelstellingen nagestreefd: de ontwikkeling van een nieuw zakelijk centrum voor Amsterdam met nationale en internationale pretenties, de ontwikkeling

van een intensief bebouwde, gemengde stedelijke zone en de ontwikkeling van een infrastructuurproject. De organisatie van het project was in de eerste fase heel sterk gericht op de besluitvorming tussen de gemeente Amsterdam en enkele belangrijke particuliere investeerders (ABN AMRO, ING). Zij vormden een intensief samenwerkingsverband en door een gunstig economisch tij ontwikkelde de Zuidas zich snel. In een vroege fase ontstond het plan om de centrale infrastructuurbundel volledig in het gebied te integreren door middel van een tunnel met daarop bebouwing, het zogenaamde dokmodel. Door het 'verdwijnen' van deze fysieke barrière met bijbehorend geluid en stof zou een aaneengesloten stedelijk gebied kunnen worden ontwikkeld, een nieuw tweede stadscentrum voor Amsterdam. Vanaf 2003 haakte de nationale overheid schoorvoetend aan in het project, in een poging een publiek-particuliere maatschappij te vormen om het dokmodel te bouwen en te ontwikkelen.

Publieke stedelijkheid in Ørestad

Begin jaren negentig begon Kopenhagen een actieve rol te spelen in de grensoverschrijdende Øresund samenwerking samen met de zuid-Zweedse regio Skåne. Het Ørestad project, strategisch geleden bij de nieuwe brug over de Sont naar Malmö, was een belangrijke component hierin. Het project kende twee hoofddoelstellingen: het zou een belangrijk economisch zwaartepunt worden voor kantoren en andere functies in de zich snel ontwikkelende Øresund regio en de opbrengsten van deze ontwikkeling zouden gebruikt worden voor de bestocking van een nieuw openbaar



Foto's: Ørestad (bron: Ørestadsselskabet)

vervoerssysteem voor Kopenhagen, de metro. In tegenstelling tot Zuidas was Ørestad vooral een publiek geleid ontwikkelingsproject. De gemeente Kopenhagen en de nationale overheid richtten samen de Ørestad Ontwikkelingsmaatschappij op. Via goedkope, door de staat gegarandeerde leningen bouwde deze allereerst het nieuwe metrostelsel. Vanaf 2000 werden de eerste kavels in het lege Ørestad gebied uitgegeven en verwacht werd dat in een periode van dertig jaar het gebied zich zou ontwikkelen tot een belangrijke, nieuwe stedelijke zone in Kopenhagen.

Maatschappelijke stedelijkheid in Forum

Met het Forum project trachtte Barcelona zijn internationale faam in het ontwikkelen van grootschalige evenementen, zoals de Olympische Spelen van 1992, te gebruiken voor stedelijke ontwikkeling. Ten opzichte van de andere casussen kent het een veel kleiner vastgoedprogramma. Stedelijkheid is vooral gedefinieerd als het creëren van nieuwe openbare ruimten in het centrale gebied en een serie van meer conventionele vastgoedprojecten daar omheen. Forum werd ontwikkeld rond drie inhoudelijke ideeën: als een fysiek regeneratieproject voor een oud industrieel gedeelte van Barcelona, als een (inter)nationaal en lokaal cultureel massa evenement en als een project van belangrijke ecologische

investeringen. Organisatorisch werd er een sterke scheiding doorgevoerd tussen de partijen die verantwoordelijk waren voor de fysieke transformatie en het culturele evenement. In een vroeg stadium werd de ontwikkeling van het gebied aan het Wereld Cultuur Forum evenement gekoppeld. Dit nieuwe, door de gemeente zelf bedachte en door UNESCO gesteunde grootschalige evenement zou in het voorjaar van 2004 gedurende vier maanden in het gebied worden georganiseerd. Dit vooruitzicht werd vooral strategisch benut om extra financiële middelen van andere overheidslagen te mobiliseren om snel in het gebied te investeren en het gereed te maken om in 2004 miljoenen bezoekers te ontvangen.

Teleurstellende stedelijkheid

Ondanks de vele plannen voor nieuwe stedelijkheid toont een bezoek aan deze drie projecten aan dat ze, na ongeveer tien jaar in ontwikkeling, nog nauwelijks stedelijk zijn. De Zuidas is economisch succesvol, maar kent tot nu toe vooral kantoren, terwijl de openbare ruimte versnipperd is en leeg buiten kantooruren. In Ørestad zijn er bemoedigende resultaten gehaald in het noordelijk deel van het project waar rond een nieuwe universiteit en enkele publieksgebouwen een aardig gemengd stedelijk gebied is ontstaan met woningen, kantoren en aantrekkelijke openbare ruimte. Het door planners zo vurig nagestreefde leven-



Forumgebouw (bron: Forum Barcelona)

dige centrumgebied is echter nog totaal niet van de grond gekomen. In Barcelona geeft het gebied momenteel een spookachtige indruk. Na afloop van het Forum evenement overheersen immense lege pleinen, terwijl rondom het project vooral dure hotels, een winkelcentrum en woontorens staan die zich van het gebied lijken af te keren. Uiteraard beloven alle drie de projecten beterschap. In Amsterdam wordt gehoopt op het dokmodel om een gemengd stedelijk centrumgebied te ontwikkelen. In Kopenhagen en Barcelona moeten ook nog vele delen van de plannen worden uitgevoerd. Betrokkenen wijzen er terecht op dat je nieuwe stedelijkheid

ook niet kan 'bouwen'. Het heeft te maken met voor planners veel ongrijpbare aspecten van het gebruik en de identificatie van economische ruimte. Toch lijkt het overduidelijk dat in deze drie projecten de ideeën van nieuwe stedelijkheid (nog) niet zijn uitgegroeid tot een sociale norm die het gedrag van de investerende partijen sterk heeft beïnvloed. In alle drie de gevallen zijn ruimtelijke investeringen gepleegd die ver af staan van deze oorspronkelijke ideeën.

Retoriek of actie?

Hoe kunnen we dit verschil tussen retoriek en actie verklaren? Als we de inhoudelijke ideeën achter de drie projecten vergelijken

zien we overeenkomstige ambities voor de integratie van economische en stedelijke ontwikkeling met infrastructuur. Deze keuze is een logische: een voorwaarde voor stedelijkheid is het organiseren van een brandpunt van stromen van mensen en activiteiten. In Zuidas en Ørestad was stedelijkheid vooral een idee van planners om het vastgoedprogramma te mengen rondom een knooppunt. In Barcelona bestond daarnaast een bredere programmatische en maatschappelijke strategie. Via het Forum evenement zouden miljoenen bezoekers en tv-kijkers nationaal en internationaal bekend raken met de transformatie. Daarnaast was het plan om tal van groepen te betrekken bij de voorbereiding.

Alle drie de projecten kenden echter cruciale hiaten in hun organisatie die de ambitie voor nieuwe stedelijkheid hinderde. In Amsterdam resulteerde een gebrekkige relatie van de Zuidas met de nationale overheid tot een jarenlange stilstand over het belangrijke dokmodel dossier. Ørestad werd gehinderd door een sterk bij de verwachting achterblijvende vraag naar kantoren. In combinatie met grote budgetoverschrijdingen voor de metro kwam de Ørestad ontwikkelingsmaatschappij in financiële problemen en was deze genooddaakt tot aanpassingen aan de oorspronkelijke intenties voor nieuwe stedelijkheid. De korte termijn opbrengsten werden vergroot door veel dure woningen en, op de meest prominente plek, een groot naar binnen gekeerd winkelcentrum. Via het Forum evenement waren in Barcelona kansen om twee van de opvallende zwakheden van dit soort projecten te voorkomen: hun gebrekkige relatie met de maatschappij waarvoor ze ‘stedelijk’ willen worden en een gebrek aan bezoekerspoten-

tel die stedelijke functies ondersteunen. Het Forum evenement werd echter negatief ontvangen en uiteindelijk vormgegeven in een zeer gesloten besluitvormingsproces. In combinatie met een gebrek aan ideeën voor het gebied na afloop van het evenement in 2004, leidde dit tot een breed gedragen gevoel van teleurstelling bij de stadsbevolking en kritiek dat het project niets bijdroeg aan de problemen waarmee de stad kampte (Majoor, 2008b).

Onverbonden stedelijkheid

Het onderzoek toont daarmee dat de ambitie voor nieuwe stedelijkheid in deze drie projecten tot nu toe een ‘onverbonden innovatie’ is gebleven. Het concept is zeker nog niet uitgegroeid tot een sociale norm die het gedrag van partijen duurzaam structureert met bijbehorende straf- en beloningsmechanismen. Dit komt vooral omdat nieuwe stedelijkheid niet is verbonden aan vernieuwende aanpakken. Zoals met zoveel planconcepten kunnen stedelijke aspecten moeilijk *top-down* worden ‘afgedwongen’, al helemaal niet in projecten waar overheden smachten om particuliere investeringen. Het idee moet zich bewijzen in de interactie tussen partijen en de subtiele machtsprocessen over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied (Gualini & Majoor, 2007). De basis hiervoor is natuurlijk enerzijds een positieve inhoudelijke overweging van partijen ten opzichte van het planconcept. Als we kijken naar de nu meestal aanwezige partijen zijn zwakke aanwijzingen te bespeuren dat individuele particuliere investeerders en gebruikers meer geïnteresseerd raken in de ontwikkeling van stedelijkheid in dergelijke plekken, bijvoorbeeld omdat dit leidt tot een aangename werkomgeving, een speciale

uitstraling of omdat menging investerings- en beleggingsrisico's kan verminderen. Wat echter vaak ontbreekt om de volgende stap te zetten zijn procesmatige innovaties waardoor situaties ontstaan waarin betrokken partijen elkaar aanspreken op de stedelijke kwaliteiten in plannen en collectieve actie in die richting ontstaat. Om dit te stimuleren is het bijvoorbeeld belangrijk kritisch te kijken naar de toegang tot planprocessen. Wie mag meedoen, bepaalt voor een groot deel welke inhoudelijke ideeën op tafel liggen en beïnvloedt daarmee sterk welk gedrag acceptabel wordt geacht binnen een project. In dit opzicht zijn de resultaten in de drie cases teleurstellend, vooral omdat de participanten in deze processen beperkt blijven tot de direct investerende partijen. Het gevaar is dan dat nieuwe stedelijkheid beperkt blijft tot het 'opleuken' van kantoorlocaties met enkele zorgvuldig geselecteerde stedelijke functies, maar verder weinig om het lijf heeft.

Meer open planprocessen waarin ook plaats is voor toekomstige gebruikers, maatschappelijke groepen en culturele partijen, leveren waarschijnlijk betere condities op voor een radicalere invulling van stedelijkheid. Dit kan uiteindelijk ook leiden tot een grotere maatschappelijke acceptatie en identificatie met deze projecten. Een dergelijke aanpak hoeft op de lange termijn niet tegengesteld te zijn aan de belangen van dominante particuliere investeerders. De nu zo gewaardeerde stedelijke centra in Amsterdam, Kopenhagen en Barcelona zijn juist door een continue soms heftige maatschappelijke strijd gevormd. Ze kenmerken zich de laatste

decennia ook door nieuwe economische vitaliteit, juist ook door hun karakteristieke gemengde fijnmazige milieus waar plaats is voor diverse groepen en leefstijlen. Nieuwe stedelijkheid in grote projecten is zeker geen doel op zich, maar kan, indien beter maatschappelijk verbonden, een interessant planconcept zijn dat inspireert om deze plekken werkelijk een bredere maatschappelijke agenda mee te geven.

Stan Majoor (s.j.h.majoor@uva.nl) is verbonden aan de Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam. Momenteel is hij visiting assistant professor aan The University of Hong Kong.

Literatuur

- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge, MA
- Fainstein, S.S. (2000) 'New directions in planning theory'. *Urban Affairs Review*, jg. 35, nr. 4, p. 451-478
- Gualini, E. & S.J.H. Majoor (2007) 'Innovative practices in large urban development projects: conflicting frames in the quest for 'new urbanity''. *Planning Theory and Practice*, jg. 8, nr. 2, p. 297-318
- Hechter, M. & K. Opp (red.) (2001) *Social Norms*. Russell Sage Foundation, New York City
- Majoor, S.J.H. (2008a) *Disconnected Innovations. New urbanity in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona*. Eburon, Delft
- Majoor, S.J.H. (2008b) 'A cultural approach to city building: lessons from Forum Barcelona'. J. Boomgaard (red.) *High-rise and common ground: art and the Amsterdam Zuidas area*. Valiz, Amsterdam
- Moulaert, F., A. Rodríguez & E. Swyngedouw (red.) (2003) *The Globalized City: Economic restructuring and social polarization in European cities*. Oxford University Press, Oxford
- Salet, W. & E. Gualini (red.) (2007) *Framing Strategic Urban Projects. Learning from current experiences in European urban regions*. Routledge, London