



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Disconnected innovations : new urbanity in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona

Majoor, S.J.H.

Publication date
2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Majoor, S. J. H. (2008). *Disconnected innovations : new urbanity in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam]. Uitgeverij Eburon.

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, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

NEDERLANDSE SAMENVATTING

1. Grootschalige ontwikkelingsprojecten en nieuwe stedelijkheid

Grootschalige ontwikkelingsprojecten nemen een prominente plek in op de beleidsagenda van ambitieuze metropolitane regio's. Enerzijds zijn ze 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.

In dit onderzoek richten we ons specifiek op de ambitie voor 'nieuwe stedelijkheid' die in sommige van de nieuwste grootschalige ontwikkelingsprojecten duidelijk naar voren komt. Met nieuwe stedelijkheid bedoelen we een ambitie om in een gebied naast pure kantoorfuncties – die tot voor kort vaak heel prominent aanwezig waren in dergelijke plannen – andere stedelijke functies zoals wonen, winkels en hoogwaardige openbare ruimte te introduceren. Veelal worden dergelijke 'gemengde' ambities in een vroeg stadium van planvorming enthousiast omarmd maar blijkt het echter lastig ze tot uitvoering te brengen.

In dit onderzoek richten we ons op de vraag welke bestuurlijke condities de uitvoering van dergelijke ambities negatief of positief beïnvloeden. De reden om dit te onderzoeken ligt in het intrinsieke belang van dergelijke grootschalige ruimtelijke projecten, vooral vanwege hun ruimtelijke, economische, politieke en culturele betekenis. Tegelijkertijd is het een interessant onderwerp omdat de meeste van deze projecten stevig bekritiseerd worden, juist specifiek om hun gebrek aan stedelijkheid.

Grootschalige ruimtelijke ontwikkelingsprojecten hebben een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van steden gedurende de tweede helft van de afgelopen eeuw. Enkele constante factoren daarin zijn: (1) dat dergelijke projecten een vooraanstaande (symbolische) betekenis hebben in ruimtelijk en economisch beleid voor stedelijke ontwikkeling en vaak gebruikt worden om maatschappelijke trots te mobiliseren; (2) dat dergelijke projecten een belangrijk vehikel zijn voor grootschalige publieke en particuliere investeringen, veelal in de vorm van publiek-private samenwerkingsvormen en (3) dat dergelijke projecten de continue zoektocht belichamen naar een adequate ruimtelijke vorm die recht doet aan de factoren die dergelijke projecten aanjagen – lokale, nationale en internationale stromen van investeringskapitaal – en een lokale culturele en politieke planningscontext. Dit levert, bijna per definitie, een spanning op.

Naast deze constante factoren zijn er ook significante algemene variaties te onderscheiden in de grootschalige ruimtelijke projecten van de tweede helft van de Twintigste Eeuw. De dominante locatie en functionele programma's van projecten is veranderd. In de jaren zestig waren de meeste projecten te vinden in de traditionele binnensteden, met als doelstelling deze aan te passen aan 'de eisen van de tijd'. Het resultaat was veelal kaalslag om vervolgens grootschalig infrastructuur en nieuwe kantorengebieden terug te bouwen. In de decennia daarna kwam er meer aandacht voor de negatieve consequenties van deze vorm van planning. De locaties van grootschalige projecten diversifieerde tegelijkertijd. In de laatste decennia zijn meer projecten gerealiseerd buiten de traditionele binnensteden. Vooral locaties aan de randen van de stad, strategisch gesitueerd rond infrastructuur, werden populairder.

Bij een onderzoek naar de nieuwste 'generatie' grootschalige projecten is het belangrijk om de gewijzigde condities van stedelijke ontwikkeling in westerse metropolitane gebieden te begrijpen. In een snel wijzigende economische, politieke en institutionele context is het daarom noodzakelijk een meerschallig en multidisciplinair onderzoeksperspectief te gebruiken. Hiermee kan geanalyseerd worden hoe projecten zijn ingebed in een locale (planning) cultuur, in een metropolitane en regionale context en in veel bredere (inter-)nationale economische, institutionele, culturele en politieke domeinen. In de hedendaagse snel veranderende ruimtelijk-economische geografie vinden zowel processen van ruimtelijke concentratie en deconcentratie van economische en andere ruimtelijke functies plaats die beiden van belang zijn om grootschalige ruimtelijke investeringsprojecten te begrijpen. Deze dynamische ruimtelijk-economische omstandigheden lijden veelal tot processen van polinucleaire verstedelijking in de belangrijkste metropolitane gebieden en beïnvloeden ook processen van bestuur.

Grootschalige ruimtelijke ontwikkelingsprojecten die in deze context worden geïnitieerd worden vaak bekritiseerd vanwege hun gesloten neo-corporatistische vormen van besluitvorming met daarin een gebrekkige democratische verantwoording. Tegelijkertijd wordt het 'gebouwde product' vaak bekritiseerd als bijdragend aan ruimtelijke fragmentatie. Het normatieve planning-concept 'nieuwe stedelijkheid' wordt door zijn supporters in staat geacht een mogelijk tegengewicht hiertegen te zijn. Het is een planning-concept dat staat voor een radicale invoering van 'stedelijkheid' vooral in 'niet-stedelijke' plekken, zoals kantorenlocaties. In de manier waarop wij het begrip interpreteren is het niet alleen een ruimtelijke innovatie maar ook een procesmatige: het staat voor processen waarin een bredere groep van partijen en belangen worden betrokken bij besluitvorming om projecten hierdoor een bredere weerslag te laten zijn van de complexiteit van stedelijkheid. De belangrijkste vraag is natuurlijk in hoeverre de concepten van 'nieuwe stedelijkheid' meer zijn dan alleen een innovatief planning idee. Kunnen ze een in het oog springend concept worden die de ontwikkeling van grootschalige ruimtelijke projecten kan beïnvloeden?

Om deze vraag te onderzoeken hebben we drie projecten geselecteerd waarin ambities voor nieuwe stedelijkheid een belangrijke rol speelden in de eerste ontwikkelingsfase: Zuidas in Amsterdam, Ørestad in Kopenhagen en Forum in Barcelona. Deze drie projecten zijn allemaal gesitueerd aan de rand van het stedelijk gebied, buiten de traditionele binnenstad, maar goed verbonden met bestaande of nieuw aan te leggen infrastructuur. Deze drie projecten begonnen alledrie in het midden van de jaren negentig en dit geeft, hoewel ze momenteel nog volop in ontwikkeling zijn, toch al de

mogelijkheid een eerste analyse te maken van de werking van concepten van nieuwe stedelijkheid in de praktijk.

2. Conceptueel onderzoekskader: een meerlagige analyse van ambities voor nieuwe stedelijkheid

In het conceptuele kader van dit onderzoek benadrukken we aspecten van verandering en innovatie en maken we een onderscheid tussen twee onderzoeksdimensies en een belangrijke verbindende factor. De twee onderzoeksdimensies zijn: (1) de verbinding van een project met de metropolitane actieruimte en (2) een operationele dimensie waarin we de interactie en besluitvorming in projecten bestuderen. De cruciale verbinding tussen deze twee dimensies wordt gelegd met het begrip ‘sociale normen’. De metropolitane actieruimte is de sociale setting waarin een veelvoud aan sociale, economische en politieke instituties en spelers te vinden zijn die van belang zijn om de ontwikkeling en het bestuur van metropolitane gebieden te begrijpen. In onze analyse maken we een onderscheid tussen twee samenhangende aspecten van verbondenheid van projecten tot deze metropolitane actieruimte. Enerzijds een inhoudelijke of symbolisch-cognitieve dimensie, aan de andere kant een organisatorische. Beide processen beïnvloeden het gedrag van partijen. In de organisatorische connectiviteit maken we een onderscheid tussen vier subdomeinen van de metropolitane actieruimte: (1) een particulier economisch domein, (2) een interregionaal en internationaal overheidsdomein, (3) een intraregionaal overheidsdomein en (4) een sociaal, maatschappelijk en cultureel domein. We verwachten dat de strategische relatie van projecten tot deze vier domeinen de organisatie van de operationele ruimte beïnvloedt en de sociale normen die daarin van belang zijn. Onze hypothese is dat het voor een project met de ambitie voor nieuwe stedelijkheid cruciaal is om verbonden te zijn met al deze vier domeinen.

De analyse van het operationele domein van concrete interacties en besluitvorming tussen actoren in projecten bestuderen we met een kader dat de uitgangspunten van het actor-gerichte institutionalisme onderschrijft. Collectieve partijen met hun oriëntaties en capaciteiten zijn hierbij het uitgangspunt voor analyse. Deze partijen opereren in diverse constellaties in projecten waarin interacties plaatsvinden over verschillende subthema's. Deze complexe interacties worden beïnvloed door twee sets van regels die structuur aanbrengen. Allereerst regels die beïnvloeden wie mag participeren en hoe de interacties plaatsvinden en vervolgens de regels die de overwegingen en strategieën van de deelnemende partijen beïnvloeden. Het is belangrijk te vermelden dat we een strikt rationele actor benadering afwijzen in deze studie. We zien geen directe relatie tussen dergelijke regels en concrete acties. In de meeste gevallen zullen partijen bij acties zich oriënteren naar deze regels maar is er ook veel handelingsvrijheid. Vanzelfsprekend kunnen regels ook in de tijd verder ontwikkelen.

Sociale normen zijn de sociale regels die expliciet, maar vaker impliciet, situaties beïnvloeden door bepaald gedrag aan te moedigen of te veroordelen. Sociale normen vormen daarmee een kernvariabele om structurele aspecten van gedrag te begrijpen, omdat ze helpen te begrijpen welk gedrag ‘hoort’ in een bepaalde situatie. Oftewel te duiden wat in een bepaalde situatie geaccepteerd of niet-geaccepteerd gedrag is, met

daarbij passende sociale belonings- en strafmechanismen. Onze hypothese is uiteraard dat ‘nieuwe stedelijkheid’ een veel grotere kans van slagen heeft als het zich ontwikkelt tot een dergelijke geaccepteerde sociale regel in de besluitvorming rond projecten die dit doel nastreven.

Sociale normen zijn sterk verbonden met bestaande vormen van gedrag in de samenleving maar ze zijn zeker niet vaststaand. Ze spelen vooral een belangrijke rol in situaties waarin personen of partijen afhankelijk zijn van elkaar, wanneer er een sterke groepsverbondenheid is en wanneer gezamenlijke bewustwordingsprocessen optreden. In dergelijke situaties kan het zowel voor het individu als voor de groep voordelig zijn om zich aan een bepaalde sociale norm te houden. In een dergelijke situatie is de kans dan ook groter dat een bepaalde sociale norm zich kan ontwikkelen tot een in het oog springende vorm van gedrag. Hiermee bedoelen we dat één bepaalde richting van gedrag een bepaalde opmerkelijke aantrekkingskracht krijgt waardoor het zich kan ontwikkelen tot een vorm van gedrag ‘zoals het hoort’, inclusief een bepaalde sociale druk die partijen voelen zich aan dit gedrag te confirmeren. Door middel van dergelijke processen kan een gemeenschappelijk waarderichting in een groep ontstaan.

Sociale normen zijn vaak niet opgeschreven, maar werken vooral in sociale processen. Het is belangrijk om te begrijpen hoe ze kunnen evolueren. De literatuur over sociale normen maakt een onderscheid tussen twee condities waaronder dit kan gebeuren: (1) dynamiek in sociale netwerken: veranderingen in de groepssamenstelling, veranderingen in macht van bepaalde partijen die voor een bepaalde sociale norm staan, of een rol van een charismatische ‘norm-ondernemer’ die gezaghebbend is om zijn visies over te brengen op anderen. Anderzijds, (2) sociale en technologische ontwikkelingen: veranderingen in de vermeende kosten en opbrengsten van bepaald gedrag kunnen sociale normen beïnvloeden.

Sociale normen zijn relevant voor ons onderzoek omdat partijen in grootschalige ontwikkelingsprojecten afhankelijk zijn van elkaar. Geen enkele partij is capabel om individueel of unilateraal een dergelijk project te realiseren. Literatuur over nieuwe stedelijkheid suggereert dat er uiteindelijk betere sociale en economische resultaten te behalen zijn als het concept wordt geïmplementeerd. Maar er zijn ook hogere investeringen voor nodig in individuele projecten. Tegelijkertijd is er ook nog veel ruimte voor ‘free rider’ gedrag: partijen die profiteren van nieuwe stedelijkheid in de omgeving, maar zelf niets bijdragen en kiezen voor een ‘ouderwets’ monofunctioneel investeringsproject. Vanwege de sterke concurrentie tussen verschillende projecten zijn de mogelijkheden voor overheden om dergelijke planningconcepten top down af te dwingen ook uitgehold.

Met behulp van ons conceptuele kader doen we onderzoek naar de ambitie voor nieuwe stedelijkheid in drie cases. We komen tot de volgende wetenschappelijke en beleidsgeoriënteerde hoofdonderzoeksvragen:

Onze wetenschappelijke hoofdonderzoeksvraag is:

Over de oorspronkelijke ambitie voor nieuwe stedelijkheid: hoe kunnen we de dynamiek begrijpen tussen de verbondenheid van projecten tot de metropolitane actieruimte, de systemen van regels die het operationele domein structureren en de sociale normen in Zuidas Amsterdam, Ørestad Kopenhagen en Forum Barcelona?

Onze beleidsgeoriënteerde onderzoeksvraag is:

Wat kunnen we van deze projecten leren over de condities voor de realisatie van nieuwe stedelijkheid in grootschalige ruimtelijke ontwikkelingsprojecten?

3. Zuidas Amsterdam

De Zuidas in Amsterdam is het meest grootschalige en complexe hedendaagse ruimtelijke ontwikkelingsproject in Nederland. De doelstelling is om een gebied aan beide kanten van de zuidelijke ringweg van Amsterdam te transformeren in een gemengd intensief bebouwd stedelijk gebied met een gelijke verhouding aan kantoren en woningen. Het meest in het oogspringende van de plannen voor de Zuidas is het dokmodel: een voorstel om de centrale infrastructuurbundel geheel in een tunnel aan te leggen om een veel groter aaneengesloten stedelijk gebied mogelijk te maken.

Zuidas is symbolisch-cognitief op drie manieren te duiden: (1) als een nieuw zakelijk centrum voor Amsterdam met nationale en internationale pretenties, strategisch gesitueerd dichtbij de binnenstad en luchthaven Schiphol, (2) als een intensief te bebouwen gemengde stedelijke zone en (3) als een infrastructuurproject. De eerste twee samenstellen van ideeën worden sinds het midden van de jaren negentig sterk gepropageerd en gesteund door een coalitie van enkele belangrijke particuliere bedrijven en de gemeente Amsterdam. Het project kende dan ook een voortvarende start en ontwikkelde zich in korte tijd tot een Nederlandse toplocatie voor (hoofd)kantoren, speciaal in de financiële sector en de juridische dienstverlening.

Om de ambitie voor het dokmodel ten uitvoer te brengen was het echter van belang dat een strategische en operationele integratie tussen de economisch/stedelijke en infrastructuurambities werd gelegd. Dit bleek echter een problematisch proces. Grootschalige infrastructuurinvesteringen zijn in Nederland een verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Deze was in eerste instantie tegen een tunnel, puur gebaseerd op infrastructuurele kosten-baten afwegingen. Uiteindelijk veranderde dit in een periode van economische stagnatie waarin de ruimtelijk-economische prioriteiten van de nationale overheid werden geherdefinieerd. Vanaf 2003 wordt gewerkt aan een nieuwe bestuursstructuur voor Zuidas in de vorm van een ontwikkelingsbedrijf met zowel publieke (Rijk en gemeente) als particuliere participatie. Het huidige voorstel is dat dit bedrijf niet alleen de dokzone zal bouwen en gedeeltelijke ontwikkelen, maar ook de resterende projecten in de flanken van de Zuidas. Alhoewel de particuliere interesse altijd een zeer belangrijke stuwende kracht is geweest voor het dokmodel, kunnen er ook vraagtekens worden gezet bij de financiële haalbaarheid van het voorstel.

De ambitie om nieuwe stedelijkheid te creëren is een belangrijk aspect geweest van de plannen voor de Zuidas vanaf het begin. Ondanks deze ambitie zijn concrete resultaten echter nog nauwelijks zichtbaar in de tot nu toe gerealiseerde delen van het project. Deels heeft dit een technische reden: vanwege de huidige aanwezigheid van de infrastructuur is het niet toegestaan in een strook daaromheen woningen te bouwen. Het is echter de vraag of er met een mogelijk toekomstig dokmodel betere condities voor de implementatie van de ambities voor nieuwe stedelijkheid ontstaan. We hebben enkele aspecten onderscheiden die een gemeenschappelijk gedragen sociale norm voor

nieuwe stedelijkheid zouden kunnen ondersteunen. Een belangrijk aspect is dat, meer dan in de andere projecten die we onderzocht hebben, de ambitie voor de ontwikkeling van een gemengd stedelijk gebied ook gedragen wordt door de particuliere sector. Een andere positieve factor is dat de particuliere sector op de Zuidas relatief goed onderling georganiseerd is. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om elkaar aan te spreken op kwaliteiten van individuele bouwprojecten, een proces dat nog verder gestimuleerd zou kunnen worden door de gemeente.

Aan de andere kant zijn er ook enkele toekomstige condities die nieuwe stedelijkheid zouden kunnen belemmeren. De nog steeds twijfelachtige financiële rationaliteit van het dokmodel zou er toe kunnen leiden dat de nieuwe Zuidas onderneming mogelijk kiest voor toekomstige ontwikkelingen die vooral op korte termijn veel financieel gewin opleveren maar weinig bijdragen aan een meer algemeen lange termijn doel van nieuwe stedelijkheid. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbeeldig dat er in een situatie van financiële tegenvallers minder aandacht zal komen voor ruimtelijke functies die bijdragen aan stedelijkheid maar minder grondwaarde hebben.

Het is daarom vooral interessant hoe de verschillende rollen van de gemeente Amsterdam zich in de toekomst tot elkaar gaan verhouden. Enerzijds wordt de gemeente aandeelhouder in de ontwikkelingsmaatschappij, anderzijds heeft ze nog steeds een duidelijke publieke verantwoordelijkheid en was ze altijd een belangrijke voorvechter voor de ontwikkelingen van nieuwe stedelijkheid. Het feit dat het project nauwelijks is aangehaakt op het sociale, maatschappelijke en culturele domein in Amsterdam baart ook zorgen omdat daarmee geen uitnodiging aan de bredere samenleving wordt gegeven zich met de Zuidas te bemoeien. Een conditie waaronder het onwaarschijnlijk lijkt dat de Amsterdammer het project snel in zijn hart zal sluiten.

4. Ørestad Kopenhagen

Aan het einde van de jaren tachtig veranderde het stedelijk beleid in de regio Kopenhagen van een oriëntatie op de doelstellingen van de welvaartsstaat naar een meer ondernemend beleid. Het Ørestad project vormde samen met de plannen voor een nieuwe brug naar Malmö de belangrijkste zichtbare representanten voor deze omslag. Kopenhagen begon een actieve rol te spelen in de grensoverschrijdende Oresund samenwerking samen met de zuid-Zweedse regio Skåne. Het Ørestad project is symbolisch-cognitief op twee manieren te duiden: (1) als een belangrijk economisch zwaartepunt in de zich ontwikkelende Oresund regio en (2) als een 'new town' ontwikkeling met als doel een nieuw openbaar vervoerssysteem voor Kopenhagen te bekostigen. Ørestad was gepland in een nog ongebouwd gebied op het eiland Amager, ten zuiden van het centrum van Kopenhagen. Dit deels vergeten gebied kreeg in de jaren negentig een strategische importantie als aanlandingspunt van de brug naar Zweden en als locatie van de snel groeiende luchthaven.

Het project was opgezet door de gemeente Kopenhagen in partnerschap met de nationale overheid. Samen richtten ze de Ørestad Ontwikkelings Maatschappij op die middels goedkope door de staat gegarandeerde leningen allereerst het nieuwe metrostelsel in Kopenhagen zou aanleggen. Aan een van de bovengrondse aftakkingen zou uiteindelijk het Ørestad project ontwikkeld worden als een intensief bebouwd gemengd stedelijk gebied van 3,1 miljoen vierkante meter. Het project was dus sterk

aangehaakt op het de domeinen van de lokale en nationale overheid terwijl het ook strategisch meelifte op het Oresund integratie concept. Het was echter vooral de achterblijvende interesse van de particuliere sector voor kantoren in Ørestad en de gebrekkige aanhaking op het sociale, maatschappelijke en culturele domein die het project parten speelde. Hierbij kwam ook nog eens dat de kosten voor de aanleg van de metro veel hoger werden dan verwacht terwijl het gebruik sterk achterbleef. Dit leidde tot grote financiële problemen voor de Ørestad Ontwikkelings Maatschappij. In de regio Kopenhagen lukte het Ørestad niet zich te ontwikkelen tot de meest prominente kantoorlocatie. Er was veel concurrentie van andere locaties die in de optiek van investeerders veel interessanter waren. Als reactie besloot men het woningbouwdeel in het programma, waar wel veel vraag naar was, op te schroeven en naar voren in de tijd te halen. Tegelijkertijd stond de ontwikkelingsmaatschappij echter ook toe dat op de meest prominente plek van het project een groot, naar binnengekeerd winkelcentrum werd ontwikkeld. De ambities voor nieuwe stedelijkheid werden hiermee opzichtig gebruuskeerd. Het Ørestad noord gebied ontwikkelde zich echter wel tot een aantrekkelijke zone van nieuwe stedelijkheid. Hier werd het project vooral gered door enkele interventies van de nationale overheid die enkele grote publiekstreckende instituties dwong zich hier te vestigen.

Als we de eerste periode van ontwikkeling van Ørestad overzien valt vooral de gesloten en niet flexibele bestuursvorm op. Het was hierdoor, en vanwege het feit dat het project deels in een beschermd natuurgebied is ontwikkeld, dat veel burgers zich defensief afkeerden van het project. De geslotenheid van besluitvorming in de Ørestad ontwikkelingsmaatschappij en de gedwongen snelheid van ontwikkeling vanwege de financiële koppeling met de metro hebben niet geleid tot succesvolle condities voor de implementatie van nieuwe stedelijkheid in Ørestad. Omdat de organisatievorm zo star is, lijken de kansen gering dat er in de toekomst een sociale norm van nieuwe stedelijkheid kan worden gerealiseerd in het gebied.

5. Forum Barcelona

Met het Forum project poogt Barcelona zijn internationale faam om grootschalige (publieks-)evenementen te gebruiken voor stedelijke ontwikkeling een nieuwe impuls te geven, zoals meest recentelijk nog gebeurde met de Olympische Spelen van 1992. De ontwikkelingen voor Forum zijn gepland in een achtergebleven voormalig industrieel gebied in het noordoostelijke gedeelte van de stad. Het idee achter Forum is dat deze gebiedsontwikkeling uiteindelijk als vliegwiel zal werken voor een veel uitgebreider gebied met stedelijke herstructurering. De locatie van Forum was zeer uitdagend: op het terrein langs de Middellandse Zee stonden een enorme energiecentrale, een vuilverbrander en een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Al deze installaties maakten gebruik van zeer verouderde technologie. Aan de oostzijde van het gebied stroomde de extreem vervuilde Besòs rivier, terwijl direct aan de noordzijde La Mina en La Catalana, twee wijken met veel armoede en sociale problematiek, zijn gelegen.

In een vroeg stadium van de planvorming werd al besloten de drie installaties in het gebied te behouden en ze te voorzien van nieuwere technologieën. Het Forum project kan symbolisch-cognitief geduid worden op drie manieren: (1) als een fysiek

regeneratieproject voor een oud industrieel gedeelte van Barcelona, (2) als een (inter)nationaal en lokaal cultureel massa evenement en (3) als een project van belangrijke ecologische investeringen. In een vroeg stadium relateerde de gemeente Barcelona de ontwikkeling van het gebied aan het Wereld Cultuur Forum evenement, een nieuw door de gemeente zelf bedacht en door UNESCO gesteund, grootschalige activiteit die vanaf het voorjaar van 2004 vier maanden in het gebied zou 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 in 2004 miljoenen bezoekers te ontvangen. Het was tegelijkertijd een strategie om burgers en maatschappelijke groeperingen aan de stedelijke transformatie te binden. Uiteindelijk heeft deze strategie wisselend succes gehad. Het culturele evenement zelf werd uiteindelijk een speelbal van verschillende politieke krachten. In plaats van een verbindende rol zorgde het eerder dat het bredere publiek zich afkeerde van het Forum project. Het was uiteindelijk wel succesvol in het mobiliseren van vele extra publieke investeringen in het gebied waardoor onder andere opmerkelijke ecologische verbeteringen konden worden doorgevoerd.

Operationeel gezien werd er een sterke scheiding doorgevoerd tussen de partijen die verantwoordelijk waren voor de fysieke transformatie en het culturele evenement. Aspecten van nieuwe stedelijkheid speelden een belangrijke rol bij het Forum project, maar op een meer strategische manier dan in de andere twee casussen. Daarom is het ook vrij lastig om te bepalen in hoeverre een sociale norm van nieuwe stedelijkheid een rol heeft gespeeld in het project. De ambitie was in eerste instantie om het gebied fysiek meer toegankelijk te maken. In het centrale Forum gebied, waar in 2004 het evenement plaatsvond, zijn vooral grootschalige openbare ruimtes aangelegd, aangevuld met twee speciale gebouwen: het Forum gebouw en het nieuwe conferentie centrum. De ring van projecten rondom het Forum gebied kent een meer traditionele verstedelijkingsstrategie. Het deelgebied Diagonal Mar, dat redelijk onafhankelijk van Forum is ontwikkeld, wordt gekenmerkt door een zeer particuliere opvatting van de concepten van nieuwe stedelijkheid: dure koopflats, een semi-particulier park en een groot naar binnen georiënteerd winkelcentrum.

We concludeerden dan ook dat hoewel Forum heel innovatief was opgezet en georganiseerd, vooral vanwege de relatie met het publieksevenement, het niet succesvol was om de Olympische formule te herhalen. Het project werd negatief beïnvloed door een gebrek aan openheid en toegankelijkheid van zijn besluitvormingsarena's. Het leidde tot een verstedelijkingsprogramma dat slechts matig gewaardeerd wordt bij de lokale bevolking die weinig voordeel zag in de dure transformatie. De strategische doelstelling van het project om vooral meer toeristen en conferenties te trekken werkte nauwelijks enthousiastmerend bij het brede publiek. Ook de inrichting van het gebied zelf, als een soort speeltuin van moderne architectuur en landschapontwikkeling, maar zonder een duidelijk functioneel programma, leidde tot veel negatieve reacties.

6. Conclusie: de onverbonden innovatie van nieuwe stedelijkheid

Een van de meest belangrijke variabelen waarvan we in dit onderzoek de invloed wilde vergelijken tussen de projecten was de initiële organisatorische verbondenheid van

projecten met de metropolitane actieruimte. Zuidas was vooral een project uit de koker van enkele belangrijke particuliere spelers, gesteund door de lokale overheid. Ørestad kwam voort uit een samenwerkingsverband tussen de lokale overheid en de nationale overheid, terwijl Forum in eerste instantie het breedst georganiseerd was met ook een verbinding naar het sociale, maatschappelijke en culturele domein.

Als we de symbolisch-cognitieve dimensies van de drie casussen vergelijken zien we overeenkomstige ambities voor de integratie van economische en stedelijke ontwikkeling met infrastructuur. Barcelona voegde daar twee innovatieve aspecten aan toe: een internationale culturele focus en een nadruk op de ecologische aspecten van de transformatie. Opmerkelijk voor projecten die nieuwe stedelijkheid nastreven is de geslotenheid van het organisatiemodel in alle drie de gevallen. Alleen in Barcelona werd in een eerste fase een speciale ambitie tentoongespreid om een relatie te leggen met het sociale, maatschappelijke en culturele domein, maar dit was uiteindelijk weinig succesvol.

De verwachte relatie tussen de manier waarop projecten organisatorisch verbonden zouden zijn met de metropolitane actieruimte en de condities voor nieuwe stedelijkheid kan bevestigd worden. Alle drie de projecten toonden zwakheden op dit vlak en daarom is het niet mogelijk er één te benoemen als het meest succesvolle in dit verband. In Amsterdam resulteerde een gebrekkige relatie van Zuidas met de nationale overheid tot een jarenlange stilstand over het belangrijke dok model dossier dat een noodzakelijke voorwaarde vormde voor de ambities om nieuwe stedelijkheid te realiseren. In Ørestad leidde de zwakke relaties met de particuliere sector voor kantoorontwikkeling er toe dat de vraag voor percelen in het project sterk achterbleef bij de verwachtingen. Er werden daarom enkele aanpassingen aan de oorspronkelijke intenties voor nieuwe stedelijkheid gedaan. In Forum tenslotte leidde een problematisch georganiseerd publieksevenement in combinatie met een zeer gesloten besluitvormingsproces tot een breed gedragen gevoel bij het publiek dat het project niets bijdroeg aan de problemen waar de stad mee kampte.

We kunnen daarom concluderen dat de ambitie voor nieuwe stedelijkheid in deze drie projecten een ‘onverbonden innovatie’ is gebleven. Nieuwe stedelijkheid is een normatief planning ideaal dat een innovatie in denken en handelen voorziet. De problematische implementatie van concepten van nieuwe stedelijkheid in de eerste ontwikkelingsfasen van deze drie projecten kan grotendeels verklaard worden door het feit dat de ambitie grotendeels slecht is verbonden met de strategische verbinding van problemen met de metropolitane actieruimte en hun operationele domeinen.

Hoewel de ambitie onderdeel is van de symbolisch-cognitieve overwegingen in alle drie de casussen zijn de condities voor implementatie echter onderontwikkeld. We zagen al dat alle drie de projecten slecht zijn verbonden met enkele domeinen van de metropolitane actieruimte die we onderscheiden in dit onderzoek. Speciaal de relatie met het sociale, maatschappelijke en culturele domein is in de drie onderzochte projecten onderontwikkeld. Het resultaat is dat in alle drie de casussen de ambitie voor nieuwe stedelijkheid wordt onderschreven door enkele actoren maar dat het zich nauwelijks heeft ontwikkeld tot een betekenisvolle sociale norm waarmee nieuwe stedelijkheid een belangrijke normatieve dimensie zou hebben gekregen.

We hebben echter ook langzame processen van ontwikkeling waargenomen in onze casussen die mogelijk duiden op meer ontvankelijke condities voor nieuwe

stedelijkheid in de toekomstige stadia van deze projecten. Vooral in Amsterdam is de samenstelling van de actoren rondom het project uitgebreid en zijn de kansen op een gezamenlijke inzet vergroot. Maar ook hier hebben we tot nu toe, net als in de andere steden, bijvoorbeeld nog geen invloedrijke norm-ondernemer kunnen ontdekken die sterk voor de ambitie van nieuwe stedelijkheid opkomt. Tegelijkertijd is het in alle drie de projecten de vraag in hoeverre een ambitie voor nieuwe stedelijkheid zich ontwikkelt in zeer particuliere besluitvormingsprocessen. Een voorwaarde lijkt in ieder geval dat particuliere partijen zich ook sterker onderling met elkaar gaan verbinden om daarmee een debat te stimuleren over de toekomstige ruimtelijke kwaliteiten van gebieden en daarmee de kans op een gemeenschappelijk geaccepteerde sociale norm voor nieuwe stedelijkheid eventueel te vergroten. Alleen in een dergelijke situatie gaan partijen elkaar aanspreken op individuele investeringsbeslissingen die uiteindelijk tot een collectief doel kunnen leiden.

De analytische concepten die we gebruikt hebben in deze studie: de strategische verbondenheid aan de metropolitane actieruimte, de regels die de operationele domeinen structureren en de sociale normen over nieuwe stedelijkheid hebben zowel analytische sterkten en zwakten getoond. Een analyse van de strategische verbondenheid met de metropolitane actieruimte, zowel in een symbolisch-cognitieve als organisatorische vorm was zeer behulpzaam om projecten op hoofdlijnen met elkaar te vergelijken. Maar dit analytisch concept was tegelijkertijd ook weinig precies en kon maar moeilijk omgaan met de grote strategische complexiteit en continue ontwikkeling van projecten. Het onderzoek naar de operationele domeinen via de bestudering van de regels die deze structureren is lastig vanwege de ingewikkelde interacties en besluitvorming in deze projecten. De waarde van het concept 'sociale normen' is dat het helpt te begrijpen dat besluiten genomen in dergelijke projecten ook een sterke normatieve dimensie hebben, vooral in situaties waarin actoren handelen in onzekerheid. Het is echter niet eenvoudig deze zaken 'hard' te maken, omdat sociale normen, bijna van nature, niet opgeschreven worden. Ze kunnen alleen achterhaald en gereconstrueerd worden via uitgebreid kwalitatief onderzoek.

Dit onderzoek is niet de eerste poging om verschillende grootschalige ontwikkelingsprojecten met elkaar te vergelijken. Het zal ook niet de laatste zijn. Het is belangrijk om de beperkingen van dit onderzoek te onderkennen en ze te transformeren in aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Twee richtingen lijken daarin specifiek interessant: (1) een focus op de (mogelijke) rol van het sociale, maatschappelijke en culturele domein in dit soort projecten; en (2) een focus op de zeer dynamische particuliere domeinen in deze projecten. Deze twee thema's zouden onze studie kunnen aanvullen met een meer gerichte focus op de werking van deze twee subdomeinen, iets wat het meer generieke karakter van dit onderzoek niet toeliet.

Tenslotte geven we een paar aanbevelingen om betere condities te creëren voor de implementatie van concepten van nieuwe stedelijkheid:

1. Probeer geen nieuwe stedelijkheid op ieder plek te realiseren maar denk na over de materiële randvoorwaarden zoals bereikbaarheid en de aanwezigheid van bestaande gebouwen die het gebied al een stedelijke identiteit kunnen geven.
2. Creëer een brede verbinding tussen projecten en de metropolitane actieruimte om de maximale maatschappelijke energie in deze projecten samen te ballen.

3. Politiseer de planning, hou opties open en voorkom dat dergelijke grootschalige projecten besloten worden uit het zicht van de publieke opinie.
4. Ondersteun de normatieve dimensie van nieuwe stedelijkheid door allereerst te onderkennen dat het zeer moeilijk is dergelijke ambities top-down af te dwingen. Zorg ervoor dat een grote(re) groep actoren met elkaar de ambities van de plannen en de concrete investeringsprojecten bediscussieert. Wees echter ook niet angstig als publieke partij om enkele pionierende fysieke investeringen te doen om de ambitie voor nieuwe stedelijkheid te onderschrijven en te concretiseren.
5. Blijf flexibel. Wees er van bewust dat dergelijke grootschalige ontwikkelingsprojecten zeer lange termijn ondernemingen zijn en dat het product niet zozeer de uitvoering van een van te voren opgesteld masterplan is maar een continue fysieke en programmatische aanpassing van de gebouwde ruimte in een bepaalde zone. Het vinden van een balans tussen georganiseerde ruimtelijke interventies enerzijds en de meer organische processen van de ontwikkeling van ‘stedelijkheid’ anderzijds blijft de kern van ons vak.

