

RAPPORT



Voor:
Gemeente Rotterdam

1 juli 2014
met enkele correcties 12-9-14

Perspectieven op de Luchtsingel

verkenning naar de effecten van een Stadsinitiatief

R. van Raak, M. Verhagen, M. Lodder, D. Loorbach (DRIFT)
G.J. Peek, M.J.M. Meijer (Hogeschool Rotterdam)

afbeelding voorzijde:ZUS

Samenvatting

Het Stadsinitiatief is een jaarlijkse verkiezing voor de financiering van een groot burgerinitiatief in Rotterdam. Deze studie richt zich op het Stadsinitiatief verkozen in 2012: de Luchtsingel. De centrale onderzoeksvraag is: “Wat zijn de effecten van de Luchtsingel als Stadsinitiatief en nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling in ‘Central District’?” Doel van dit onderzoek is tweeledig: ten eerste om te leren over wat daadwerkelijk de impact van dit Stadsinitiatief tot dusver is geweest en ten tweede hoe gewenste effecten in mogelijke toekomstige vergelijkbare activiteiten bevorderd kunnen worden.

In stadsinitiatief de Luchtsingel zijn twee ontwikkelingen samengekomen: het zoeken naar nieuwe vormen van stadsbestuur en het zoeken naar nieuwe vormen van gebieds- en projectontwikkeling. Dit maakt het een interessante - maar ook complexe - casus om de impact van te bestuderen. We hebben verwachtingen en observaties van betrokkenen en buitenstaanders in kaart gebracht; vergeleken met feitelijke informatie; en hierop gereflecteerd vanuit theorie over transitie management en gebiedsontwikkeling.

De verwachtingen en percepties hebben we geordend in vier ‘verhalen’: (1) geleidelijke transformatie van een gebied; (2) uitstraling voor de stad en gebied; (3) nieuwe vorm van burgerinitiatief op een nieuwe schaal; en (4) twijfels en kritiek. Deze verhalen hebben we onderzocht via een combinatie van methoden waaronder interviews, enquêtes, documentenstudie en een participatieve sessie.

(1) Verhaal van alternatieve transformatie van een gebied

Dit verhaal schetst de Luchtsingel als een logische volgende stap in een alternatieve manier van ontwikkelen van het Oostelijk deel van het CS-kwartier. Vanuit ‘permanente tijdelijkheid’ wordt langzaam economische, sociale en ecologische waarde en identiteit toegevoegd. Hoewel grotendeels succesvol, is het nog lang niet zeker of de Luchtsingel eerdere ontwikkelingen consolideert of deze naar een nieuw waarde-niveau tilt; en of deze alternatieve manier van ontwikkelen uiteindelijk traditioneel ontwikkelen kan complementeren. We zien wel eerste indicaties van de doorwerking van de Luchtsingel:

- Via crowdfunding hebben veel burgers en organisaties mee geïnvesteerd in de Luchtsingel en andere overheden dragen ook bij; commerciële co-investeringen zijn echter (nog) beperkt.
- Er zijn nu al een aantal privaat gefinancierde of op gezamenlijk gezamenlijk draaiende activiteiten als continuering en gevolg van het stadsinitiatief.
- Vooral direct rond de Luchtsingel en het Zomerhofgebied verwacht een aanzienlijk deel van de ondernemers een positief effect op hun omzet.

(2) Verhaal van uitstraling en voorbeeld functie

De Luchtsingel beoogt en bereikt indirecte effecten op grotere schaal dan het directe gebied. De Luchtstraling draagt bij aan het imago van de stad. De grote aandacht in o.a. landelijke en vakmedia is een goede indicator van dit uitstralings-effect. Deze uitstraling levert ook

meerwaarde voor het directe gebied zelf op en het is aannemelijk dat dit zich in ‘harde’ economische effecten vertaalt.

(3) Verhaal van participatie op ongekende schaal

Het Stadsinitiatief 2012 was niet alleen een sprong naar participatie op een ongekende schaal, maar juist de verwevenheid met de publieke ruimte en Stadsontwikkeling maakt het bijzonder complex. Het verhaal valt uiteen in vijf fasen die sterk van karakter verschillen: (1) het ontwerp; (2) werving, selectie, campagnes, verkiezingen; (3) de tijd tussen verkiezingen en subsidietoekenning; (4) de uitvoering; en (5) de periode na het Stadsinitiatief.

Het verhaal is een krachtig voorbeeld van participatie op stadsniveau, maar tegelijk is lokale participatie beperkt. Ook bestaat er een spanning tussen het stadsinitiatief als ‘grote klapper’ en de tot nu toe gehanteerde ‘stap-voor-stap’ benadering in de geleidelijke ontwikkeling van het gebied. Nieuwe rollen voor de gemeente en andere partijen waren zowel doel als resultaat in het Stadsinitiatief; al waren partijen hier niet helemaal op voorbereid.

(4) Verhaal van twijfels en kritiek

Naast positieve verhalen is er ook een kritisch discours ontstaan. Deze kritische geluiden hangen soms met elkaar samen, maar zijn tegelijk ook zeer divers. Soms gaat de kritische discussie over de impact, maar soms is de kritische discussie juist ook onderdeel van die impact. De discussie maakt in ieder geval duidelijk dat naast impact (effectiviteit), ook efficiency en legitimiteit van de inzet van publieke middelen belangrijk gevonden worden.

De kritiek lijkt ook voort te komen uit zeer hoge verwachtingen vooraf. Deze hoge verwachtingen komen mogelijk door de hooggespannen verwachtingen bij voorstanders van het Stadsinitiatief en druk vanuit tegenstanders van het Stadsinitiatief, beiden ontstaan voordat de Luchtsingel in beeld kwam. Het budget is enkele ordergroottes hoger dan een typisch participatieproject (waarmee het vaak door critici wordt vergeleken); maar voor een publiek werk zijn dergelijke bedragen niet ongebruikelijk. Op een aantal punten is de kritiek vergeleken met feitelijke informatie en observaties van de onderzoekers. Zo constateren we dat de kritiek dat de Luchtsingel slechts door een klein, elitair gezelschap wordt gesteund onterecht lijkt, maar de kritiek dat de Luchtsingel transparanter zou kunnen zijn, terecht lijkt.

Reflectie vanuit theorie

Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl vraagt om rolverandering, ketenverbreding en ketenverlenging van de gebiedsontwikkelingsketen. Op al deze punten levert de Luchtsingel een belangrijke innovatieve bijdrage. De Luchtsingel heeft de keten verlengt door directe baten en geleidelijke ontwikkeling hand-in-hand te laten gaan. Juist door vanuit (of in) tijdelijkheid te ontwikkelen gaan gebruik en ontwikkeling samen. De Luchtsingel heeft de keten verbreed door naast economische aspecten, sociale en ecologische meerwaarde te integreren in het ontwikkelingsproces. De nieuwe situatie met radicaal andere rollen is een voorbeeld, en tegelijkertijd worsteling, voor zowel gemeente als betrokken private partijen.

Stadsinitiatief de Luchtsingel is vanuit de principes van Transitie management een goed voorbeeld van vernieuwing door ruimte te bieden aan koplopers, maar zien we ook twee aandachtspunten. Ten eerste, waarschuwen we voor te veel focus op verantwoordings- en controlemechanismen ten koste van aandacht voor innovatie. Ten tweede, een ‘koploper’ is soms niet te combineren met een breed, open participatief proces; maar ook dan is transparantie essentieel om mensen het verhaal van de innovatie zich eigen te laten maken en zo nodig kritisch te bediscussiëren. Het Luchtsingelproject zou meer openheid kunnen bieden, zowel in de informatie die ze deelt als de mate waarin het project gedragen en vormgegeven wordt.

Conclusies en aanbevelingen

Stadsinitiatief de Luchtsingel toont veel potentie om bij te dragen aan een verandering in het gebied, maar minstens zo belangrijk, aan een veel bredere verandering van anders ontwikkelen en anders besturen in Rotterdam en Nederland.

Het winnen van het Stadsinitiatief maakte de Luchtsingel ook onderdeel van een debat over deze vorm van participatie. De fase van formalisatie van het Stadsinitiatief en het uitwerken van de plannen lijkt alle betrokkenen overvallen te hebben. Wij zouden in overweging geven om bij een toekomstig Stadsinitiatief (of vergelijkbaar participatief programma) na het vaststellen van de shortlist, ruimte en facilitering in te bouwen om deze voorstellen te verbeteren (in de periode voor de verkiezingen).

Wij zouden ervoor pleiten om het innovatieve karakter van dit soort participatieprogramma's sterker te onderkennen: niet alleen de projecten zelf zijn het doel, ook het bieden van ruimte, voorbeelden en inspiratie om bij te dragen aan de stad is een doel. Dit zou kunnen binnen een grootschaligere en systematischere participatie-aanpak; waarin grote projecten ook verbonden worden met de kleinere vormen van participatie en worden aangevuld met een nieuw type middelgrote participatieprojecten.

De inzichten uit deze studie kunnen ook toegepast worden op andere uitdagingen. Het is al aangegeven dat het Stadsinitiatief wat dat betreft een mooi laboratorium heeft geboden voor het experimenteren met deze veranderingen, deze werking zou nog versterkt kunnen worden door (1) meer bewust werk maken van het ontwikkelen van de verschillende rollen en nieuwe vormen van samenwerking die nodig zijn voor gebiedstransformaties en andere stedelijke uitdagingen; en (2) een nieuwe benadering te ontwikkelen, waar deze studie een basis voor kan zijn, om de kosten en baten van gebiedsontwikkeling in deze vorm beter in beeld te brengen.

Inhoud

1. Inleiding.....	7
2. Afbakening en onderzoeks aanpak.....	10
3. Geleidelijke transformatie.....	18
4. Uitstraling en voorbeeldfunctie.....	32
5. Burgerinitiatief op ongekende schaal.....	39
6. Twijfels en kritische geluiden.....	48
7. Reflectie vanuit theorie.....	60
8. Conclusies en aanbevelingen.....	69

Bijlagen

A. Methodologie en aanpak.....	2
B. Bronnen.....	5
C. Afbakening activiteiten Luchtsingel.....	7
D. Toelichting tijdslijn.....	11
E. Verslag sessie stakeholders en experts.....	24
F. Enquête ondernemers.....	28
G. Burgerpanel.....	36
H. Reflectie/analyse effectschaal vanuit raamwerk gebiedsontwikkeling.....	40
I. Twitteranalyse.....	49

1. Inleiding

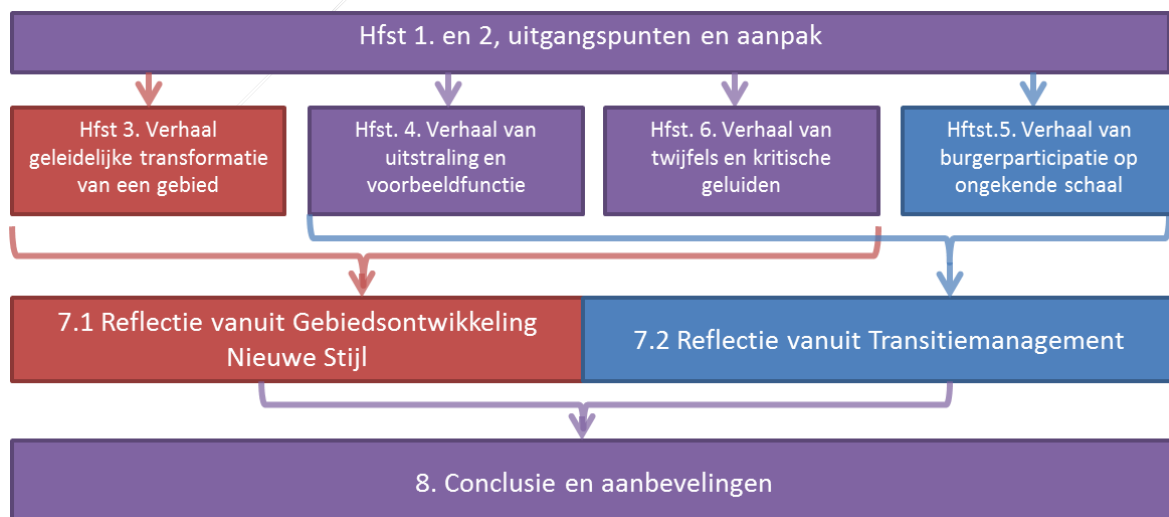
De Gemeente Rotterdam is in 2011 gestart met het Stadsinitiatief, een jaarlijkse verkiezing voor de financiering van een groot burgerinitiatief in de stad; en wil graag weten wat de effecten (zullen) zijn van de (bijna) winnende initiatieven. Deze studie richt zich op het Stadsinitiatief verkozen in 2012: de Luchtsingel; met als centrale vraag: “Wat zijn de effecten van de Luchtsingel als Stadsinitiatief en nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling in *Central District*?”. Doel van dit onderzoek is tweeledig: ten eerste om te leren over wat daadwerkelijk de impact van dit stadsinitiatief dusver is geweest en ten tweede hoe gewenste effecten in mogelijke toekomstige vergelijkbare activiteiten bevorderd kunnen worden.

Doelgroep

Deze publicatie is interessant voor wie wil leren hoe men in de praktijk kan omgaan met activiteiten die raken aan de onderwerpen zoals bestuurlijke vernieuwing, burgerparticipatie en stedelijke gebiedsontwikkeling. Lessen worden getrokken uit een praktijkvoorbeeld waarin deze onderwerpen zijn samengekomen. In het bijzonder bevat deze publicatie lessen voor gemeenteambtenaren, initiatiefnemers van burgerinitiatieven en overige (beroepsmatige) geïnteresseerden.

Structuur van dit document

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de uitgangspunten en onderzoeks aanpak, op basis waarvan we vier perspectieven op de Luchtsingel schetsen: geleidelijke transformatie van een gebied (hfst. 3), uitstraling van dat gebied (hfst. 4), burgerparticipatie op ongekende schaal (hfst. 5); en twijfels en kritiek (hfst. 6). In hoofdstuk 7 reflecteren we hierop vanuit theorie over gebiedsontwikkeling en transitie management om in hoofdstuk 8 met conclusies en aanbevelingen af te sluiten.



Figuur 1-1 Structuur van dit rapport

Begrippen casus

Rotterdam Central District (RCD): de naam voor de ontwikkeling van (grofweg) de buurt 'CS kwartier' rondom het Centraal Station in Rotterdam. In deze casus richten we ons vooral op het oostelijk deel (tussen Hofplein, Weena en Station)

Schiekadeblok: een gebouwenblok tussen de Rotterdam Centraal Station, Schiekade, Delftsestraat en het spoor in het Oostelijk RCD.

Schieblock: één gebouw in het Schiekadeblok aan de Schiekade, op dit moment verzamelgebouw van o.a. creatieve en ontwerpbedrijven, waaronder ZUS. Schieblock BV is een samenwerking tussen ZUS en CODUM.

LSI: (Luc Smits Investments), projectontwikkelaar en grondbezitter(/-pachter) van het Schiekadeblok.

Erfpachtmaatregel: tijdens de bouwcrisis heeft de gemeente Rotterdam een aantal voor haar essentiële projecten gered door (tijdelijk) de grond van de projectontwikkelaar te kopen en terug te pachten. In Rotterdam Central district betrof dit voor LSI een financiering van 52 miljoen.

Stadsinitiatief: een jaarlijkse verkiezing in Rotterdam van een burgerinitiatief. Iedereen kan voorstellen indienen, waarna een onafhankelijke 'board' 5 voorstellen selecteert waar alle Rotterdammers op kunnen stemmen.

De initiatiefnemers (ZUS/ Stichting Luchtsingel): ZUS is een architectenbureau gevestigd in en actief in het gebied rond het Schiekadeblok. In veel communicatie is ZUS initiatiefnemer tot het Stadsinitiatief Luchtsingel, formeel is het voorstel ingediend door de mensen achter ZUS persoonlijk (partners Elma van Boxel en Kristian Koreman en medewerker Violette Baudet) en na toekenning van de subsidie is een aparte stichting (met van Boxel en Koreman als directie en bestuur) opgericht. In dit rapport gebruiken we voor deze indieners en uitvoerders van het Stadsinitiatief Luchtsingel de term 'initiatiefnemers'.

Luchtsingel: de Luchtsingel is eerder ontstaan als idee van ZUS dan het stadsinitiatief en gestart vanuit crowdfunding. In dit document bedoelen we met (stadsinitiatief de) Luchtsingel, tenzij anders vermeld, specifiek die activiteiten die vallen binnen het stadsinitiatief.

Voetgangersbrug (van de Luchtsingel): Een lange voetgangersbrug door het gebied vormt de ruggegraat van de Luchtsingel, maar stadsinitiatief de Luchtsingel bestaat uit veel meer projecten. In dit rapport gebruiken we 'voetgangersbrug' om alleen de fysieke brug aan te duiden

'De Alliantie': een groep van stakeholders in het gebied die heeft meegedacht over ontwikkelingen in het gebied. Op papier is stadsinitiatief De Luchtsingel namens hen ingediend en spelen zij een blijvende rol in het plan.

International Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR): Tweejaarlijkse architectuurevenement in Rotterdam, in 2012 was ZUS curator en speelde het oostelijk RCD een belangrijke rol in de IABR.

Test Site Rotterdam: naam van Schiekadeblok en omgeving binnen de IABR, maar de term wordt breder gebruikt om het gebied als proeftuin voor nieuwe ontwikkelingen aan te duiden.

Hoftoren & Hofplein 19: de Hoftoren (ook wel Shelltoren genoemd) is een hoge kantoortoren aan de overkant van de Schiekade en aan het Hofplein, boven een tankstation. Hofplein 19 is een lager kantoorgebouw en staat naast deze toren direct aan de Schiekade.

(Park) Pompenburg: het gebied tussen spoor en Hoftoren / Hofplein 19, dat voor het stadsinitiatief wordt omgevormd tot een park.

Mini-mall / Hofbogen: In Rotterdam begint aan de andere kant van het spoor, het spoor viaduct door Rotterdam Noord van de niet meer gebruikte Hofpleinlijn richting Den Haag.

Begrippen methodologie

'Impact' (effecten): een causaal gevolg van activiteiten (van stadsinitiatief de Luchtsingel) op een bepaald doel. Dit kan zowel een direct sociaal, economisch, sociologisch effect zijn, maar ook een indirect effect zoals effecten op uitstraling van het gebied of leren over anders ontwikkelen of bestuurlijke vernieuwing.

Verwachtingen en percepties: de beleving en waarnemingen van betrokkenen en buitenstaanders over stadsinitiatief de Luchtsingel, met betrekking tot deze effecten op de door hun impliciete of expliciet gehanteerde doelen. Een verwachting gaat over de toekomst, een perceptie over het heden.

Emergente doelen: doelen die niet (of met minder significantie) vooraf door initiatiefnemers en gemeente voorzien zijn, maar wel in de verhalen een rol hebben.

Verhaal: de groepering van samenhangende verwachtingen en percepties door onderzoekers in vier perspectieven op het effect van stadsinitiatief de Luchtsingel

Analyse en interpretatie (van verhalen): het duiden, onderzoeken en vergelijken met feitelijke informatie en analyse van deze verhalen door onderzoekers.

Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl (verwant begrip Gebiedsontwikkeling 3.0): een theorie (en praktijk vanuit die theorie) over een nieuwe wijze van ontwikkeling van een gebied, met andere rollen voor partijen en verbreding- en verlenging van de keten (waaronder integratie van economische, sociale en ecologische meerwaarde).

Transitiemanagement: sturingstheorie voor fundamentele, lange termijn verschuivingen in maatschappelijke systemen gebaseerd op het veld van transition studies.

Indicator: een objectief feitelijk gegeven (of meting van perceptie), dat gezien kan worden als **een** positief teken (of teken van plausibiliteit) dat effecten op doelen plaats zullen vinden.

Spin-off: een activiteit die (in sterke mate) zelfstandig is t.o.v. van het oorspronkelijke project, maar die wel (in sterke mate) het gevolg is van het oorspronkelijke project.

Co-investeringen: investeringen door andere partijen in stadsinitiatief de Luchtsingel dan de gemeente; anders dan de financiering door de gemeente.

2. Afbakening en onderzoeksaanpak

Kernpunten van dit hoofdstuk:

- In stadsinitiatief de Luchtsingel zijn twee ontwikkelingen samengekomen: zoeken naar nieuwe vormen van stadsbestuur en zoeken naar nieuwe vormen van gebieds- en projectontwikkeling.
- Hiervan brengen we verwachtingen en observaties van betrokkenen en buitenstaanders in kaart, interpreteren en analyseren deze en reflecteren hierop vanuit theorie. Daarbij hebben we aandacht voor zowel oorspronkelijke en emergente doelen en effecten.
- Dit doen we vanuit vier ‘verhalen’:
 - alternatieve transformatie van een gebied
 - uitstraling voor de stad en gebied
 - nieuwe vorm van burgerinitiatief op een nieuwe schaal
 - twijfels en kritiek
- Deze verhalen onderzoeken we via een combinatie van methoden waaronder interviews, enquêtes, documentenstudie en een participatieve sessie.
- Ook reflecteren we op deze verhalen vanuit de theorie van Transitie management en Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl.

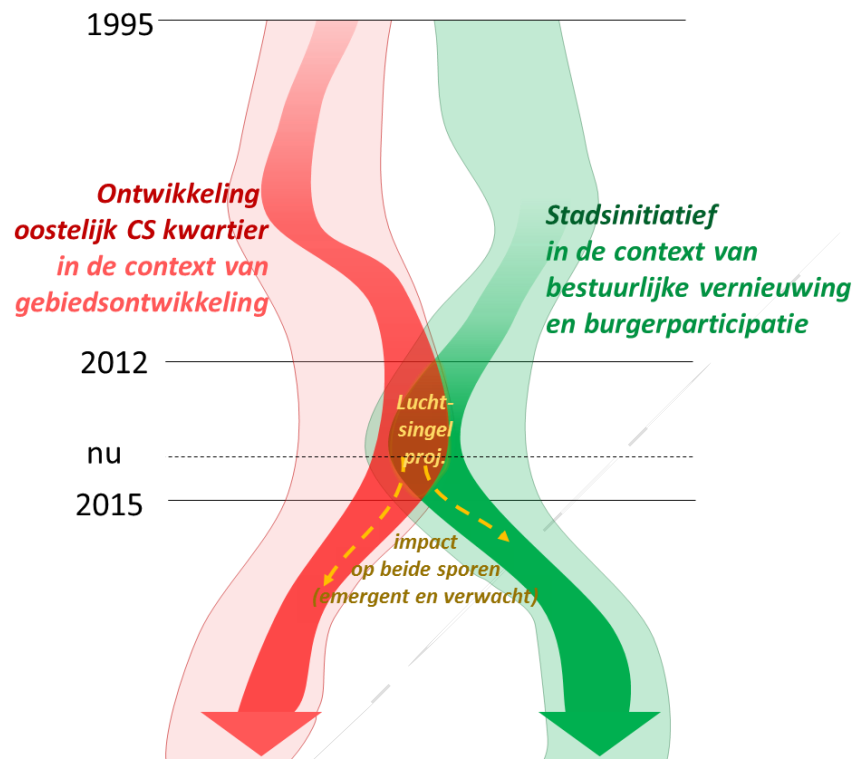
In dit hoofdstuk lichten we beknopt onze onderzoeks aanpak toe, voor details verwijzen we naar bijlage A. Eerst zullen we de uitgangspunten en afbakening bespreken om daarna toe te lichten hoe we tot vier perspectieven (verhalen) om deze casus te bestuderen zijn gekomen en met welke methoden we dit hebben gedaan.

2.1 Afbakening context en uitgangspunten

In 2012 is de Luchtsingel als winnaar van het Stadsinitiatief uit de bus gekomen. Een vierhonderd meter lange voetgangersbrug staat centraal in dit initiatief, maar er zijn ook een groot aantal andere fysieke en niet-fysieke projecten aan verbonden vanuit vijf strategieën (routing, plek maken, transformatie, verdichting, circulaire/lokale economie). Voorbeelden zijn een Dakakker op het Schieblock, een publiek dak op de Hofbogen, maar ook software: bijvoorbeeld het activeren van burgers en ondernemers om aan publieke activiteiten deel te nemen en ‘aanzwengelen’ van ontwikkelingen.

Deze Stadsinitiatief verkiezingen staan in Rotterdam niet op zichzelf: ervoor (en ernaast) zijn andere regelingen geweest om participatie en zelforganisatie in de stad te organiseren; volgend op Stadsinitiatief 2012 waren dan nieuwe edities van het Stadsinitiatief. Het past bovendien in de bredere context van de verkenning naar nieuwe vormen van ‘governance’ in de stad, waarbij gezocht wordt naar niet-traditionele methoden van beleidsvorming en ontwikkelingen, met een veel grotere rol voor maatschappelijk initiatief en zelforganisatie.

De Luchtsingel is van de andere kant ook te begrijpen als onderdeel van een bredere organische ontwikkeling in het betreffende gebied. Met een centrale rol voor de initiatiefnemers van de Luchtsingel (vanuit hun bureau ZUS, met hulp vanuit de gemeente en met medewerking van tal van andere ondernemers en organisaties), lijkt het gebied rond het Schieblock de afgelopen jaren in transformatie te zijn.



Figuur 2-1 Samengaan Bestuurlijke ontwikkeling en Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl

In 2012 zijn twee op zichzelf al turbulente sporen (gebiedsontwikkeling Schiekadeblok e.o. en burgerparticipatie in Rotterdam), tijdelijk samengekomen door de verkiezing van de Luchtsingel tot Stadsinitiatief. Dit verklaart mogelijk ook waarom één promille van het gemeentebudget (4 miljoen) geïnvesteerd in één promille van de stad (een kwart vierkante kilometer) zoveel discussie heeft gegeven. Een discussie niet alleen over de inhoud, maar ook over wat het gespreksonderwerp eigenlijk is. Dit maakt stadsinitiatief Luchtsingel een interessante casus voor de gemeente, andere stakeholders en ook onderzoekers om te leren over de invloed die het project heeft op bestuurlijke vernieuwing, burgerparticipatie, gebiedsontwikkeling en *last but not least* over de (directe) effecten in het gebied. Tegelijk maakt dit stadsinitiatief Luchtsingel ook complexer dan andere stadsinitiatieven om te analyseren:

1. Het stadsinitiatief Luchtsingel is in haar activiteiten, en vooral de beoogde effecten, verweven met andere ontwikkelingen in het gebied (zie hoofdstuk 3). De Luchtsingelactiviteiten zijn bewust niet beperkt tot een geïsoleerde functie van het

gebied, maar beogen een bestaande publieke ruimte (inclusief de raakvlakken met private ontwikkelingen) te ontwikkelen die ook nog bestuurlijke en juridische grenzen doorsnijdt.

2. Er zijn door stadsinitiatief Luchtsingel beoogde directe effecten geformuleerd, zoals stijging van de omzet van lokale ondernemers, maar dit stadsinitiatief beoogt vooral effecten op middellange en lange termijn in het gebied en het bijdragen aan een dialoog over gebiedsontwikkeling nieuwe stijl en meervoudige waarde-creatie.
3. Het project is nog in volle gang en de voetgangersbrug die centraal staat, is nog niet voltooid. Bovendien zal ook na fysieke voltooiing het nog lang duren voordat alle mogelijke effecten hun volledige uitwerking hebben gehad.

Diverse betrokkenen en stakeholders hebben daarnaast zeer verschillende verwachtingen over wat de impact zou moeten zijn. Als men de Luchtsingel vooral in de context van de Rotterdamse stadsinitiatieven ziet, komt men tot een heel ander beeld dan wanneer men de Luchtsingel in de context van de ruimtelijke en socio-economische ontwikkeling van het gebied ziet.

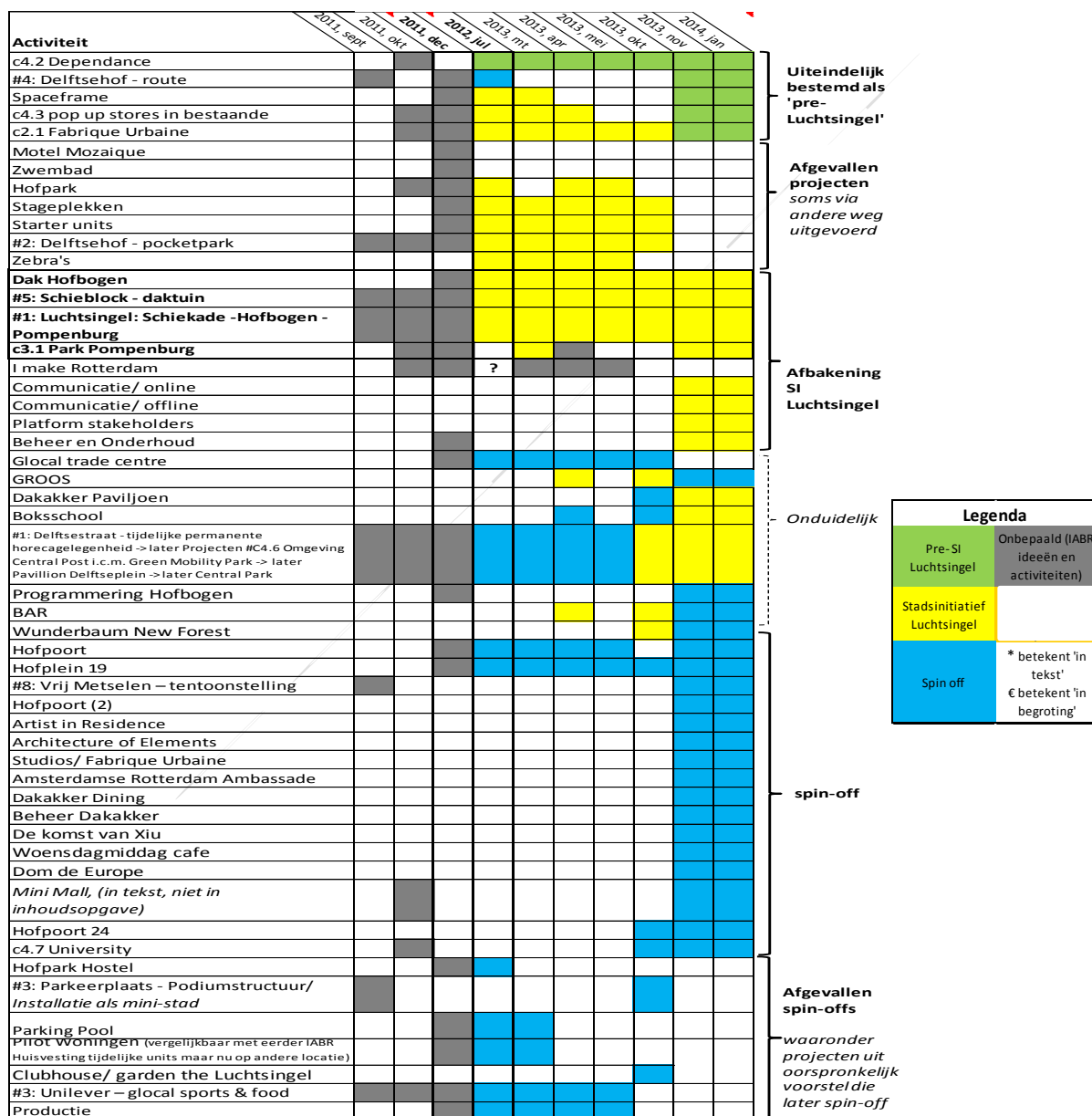
Gezien deze situatie hebben DRIFT en het lectoraat Gebiedsontwikkeling en Transitiemanagement er voor gekozen om niet een kwantitatieve analyse centraal te stellen (zoals een kosten-baten analyse). In plaats daarvan combineren we kwalitatieve en enige kwantitatieve methoden om het vraagstuk vanuit zoveel mogelijk invalshoeken te beschouwen (*triangulation*). De uitgangspunten bij dit onderzoek zijn:

- *Percepties en verwachtingen* onder stakeholders en andere actoren; deze in kaart te brengen en een wetenschappelijke reflectie hierop te geven. Maar voor zover mogelijk binnen dit onderzoek, wordt de gepercipieerde impact wel degelijk feitelijk onderzocht en gekwantificeerd.
- *Multi-schaal*: ontwikkelingen hebben effecten op diverse geografische schaalniveaus en worden zelf beïnvloed door autonome ontwikkelingen en acties van anderen op verschillende schaalniveaus.
- *Ruimte voor emergentie en inspelen op kansen als ze zich voordoen*: organisch ontwikkelen betekent ook vaak de doelen en zeker de middelen bijstellen gedurende het proces. Een onderzoek naar impact zal dus niet alleen naar de oorspronkelijke doelen moeten kijken.
- *Ruimte voor interpretatie van de impact door de betrokkenen en overige stakeholders*: invalshoeken van verschillende partijen worden via onderzoek of door hun eigen actieve inbreng in sessies meegenomen.

2.2 Afbakening activiteiten stadsinitiatief Luchtsingel

De afbakening van activiteiten van stadsinitiatief Luchtsingel is gecompliceerd. Pas na de verkiezingen werd door initiatienemers scherp onderscheid gemaakt tussen activiteiten binnen het stadsinitiatief, spin-offs en eerdere ontwikkelingen (zie figuur en bijlage C). De strategie van adaptief ontwikkelen betekende dat activiteiten vervielen en nieuwe activiteiten gepland en gestart werden. Ook lijken in de verschillende documenten (zowel presentaties als rapportages) van de initiatiefnemers verschillende indelingen gehanteerd te worden.

Tot slot zijn er zeer verschillende percepties wat het stadsinitiatief Luchtsingel is. Voor buitenstaanders is de Luchtsingel soms alleen de fysieke brug; mensen die een directe relatie met het project hebben, rekenen meer activiteiten (die soms ook nergens in de Luchtsingel plannen en andere documentatie genoemd worden) tot de Luchtsingel.

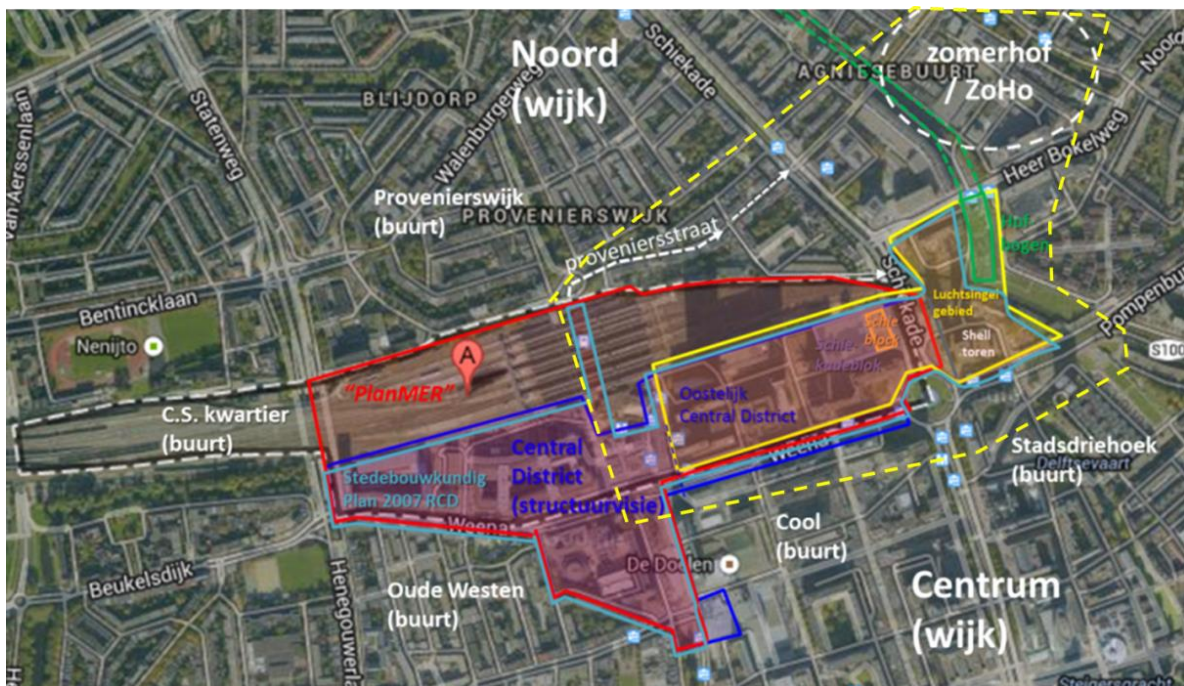


Figuur 2-2 : Activiteiten genoemd in diverse documenten in relatie tot de Luchtsingel. Dikgedrukt de kernonderdelen (zoals bijv. op de website gecommuniceerd). Zie bijlage C voor details en volledig schema.

2.3 Geografische afbakening

Er is geen eenduidig geografisch of bestuurlijk gebied waar de Luchtsingel zich primair op richt wat betreft de directe effecten. De Luchtsingel is een verbinding tussen gebieden. De Luchtsingel valt deels samen met de (ook veranderende) afbakening van Rotterdam Central District (zie figuur 2-3). In dit onderzoek onderscheiden we daarom:

- Het directe gebied rondom de Luchtsingel, ongeveer weergegeven in een gele lijn in onderstaande figuur, op basis van diverse plannen voor de Luchtsingel.
- Voor de enquête onder ondernemers en interviews in omgeving: een breder gebied, dat o.a. ook het Zomerhofkwartier in de Agniesebuurt, een deel van Weena en het gebied rondom de Provenierssingel omvat (de geel gestippelde lijn).



Figuur 2-3 Diverse plan- en bestuurlijke grenzen in het gebied

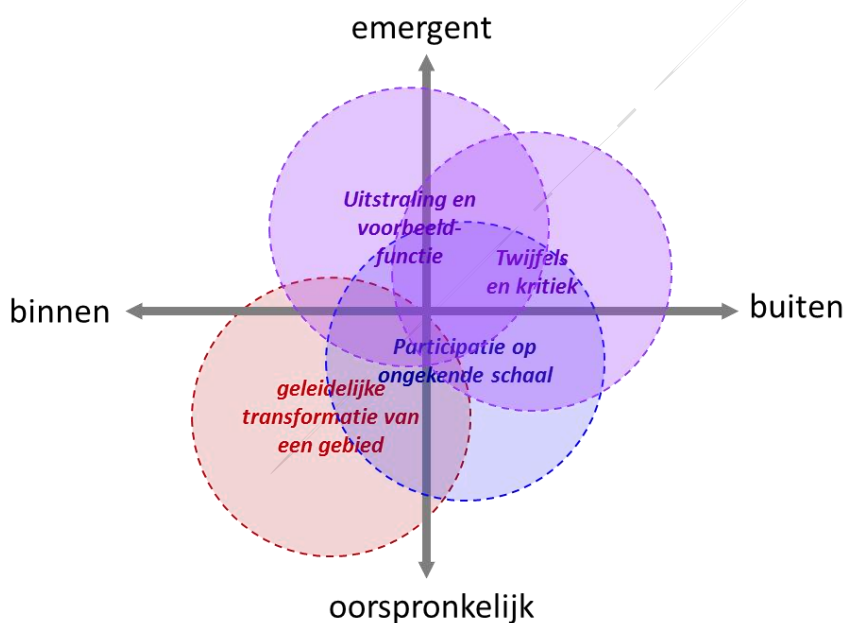
2.4 Duiding van percepties en verwachting in vier verhalen

Het startpunt van deze studie zijn de 'narratieven' of verhalen rondom de Luchtsingel, die zowel onder buitenstaanders als onder direct betrokkenen leven en die deels vooraf maar vaak ook tijdens de uitvoering van het stadsinitiatief Luchtsingel zijn ontstaan (zie figuur 2.4):

1. De Luchtsingel in de context van de ontwikkelingen in het Oostelijk CS-gebied en als bepalende schakel in die ontwikkelingen. Dit verhaal gaat sterk over de directe effecten van de Luchtsingel op het gebied.
2. De Luchtsingel als inspirerend voorbeeld voor een andere vorm van ontwikkelen, of Rotterdam als creatieve stad of een 'icoon' met aantrekkingskracht. Dit verhaal richt dus meer op de indirecte effecten op grotere schaal.
3. De Luchtsingel als het eerste Stadsinitiatief, een vorm van burgerparticipatie op ongekende schaal en het enige Stadsinitiatief dat zich zo sterk in de publieke ruimte afspeelde. In dit verhaal speelt het spoor van bestuurlijke vernieuwing (zie inleiding) de belangrijkste rol.

4. De kritiek en twijfel over dit Stadsinitiatief en de Luchtsingel. Deze zijn onderdeel van de voorgaande punten, maar vormen ook zich een duidelijk onderscheidende, antagonistische verhaallijn.

Deze verhalen zijn niet één-op-één aan personen of groepen te koppelen; veelal dragen dezelfde personen aan meerdere verhalen bij. Deze verhalen zijn een resultaat op zichzelf, maar bieden ook een basis voor verder onderzoek. Zo zijn delen van de claims en overtuigingen in de verhalen feitelijk te onderzoeken. Omdat verhalen vele verschillende claims naar voren brachten, hebben we ons gericht op de meest genoemde zaken die binnen de beschikbare middelen te onderzoeken waren. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vraag of alleen een bepaalde groep van Rotterdammers de Luchtsingel steunt of hoeveel co-investering er heeft plaatsgevonden. Vaak zijn deze claims niet direct te onderzoeken, maar kunnen er wel indicatoren aangedragen worden die in enige mate iets over een verwacht of geclaimd effect zeggen. De gevonden percepties, verwachtingen (en beperkte feitelijke informatie) zijn verder de basis voor een wetenschappelijke reflectie vanuit theorie. Beide sporen uit de inleiding, kennen ook hun eigen theoretische literatuur. Voor het eerste spoor putten we vooral uit de theorie over netwerksturing en met name Transitie management; voor het tweede spoor uit theorie over de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling en met name 'Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl' (zie bijlage A voor overzicht kernpublicaties).



Figuur 2-4 De verhalen schematisch weergegeven op de dimensies binnen–buiten en oorspronkelijk–emergent (gedurende het proces ontstaan). Hier is zichtbaar dat de vier verhalen samen de balans vanuit de uitgangspunten in de vorige paragraaf vormen (al zijn ze niet alomvattend). Hier is ook zichtbaar dat in de emergente verhalen (paars), de twee perspectieven van transitie & governance (blauw) gebiedsontwikkeling (rood) vermengd hebben.

2.5 Onderzoeksmethoden

Om de verhalen in kaart te brengen en waar mogelijk nader te onderzoeken, is een combinatie van methoden gebruikt, waaronder (zie bijlage A voor details):

- Studie van relevante nota's, plannen, voortgangsverslagen, presentatie-slides, bestaande studies door en voor de gemeente, zoals de evaluatie en het onderzoek van COS rondom Stadsinitiatief 2012
- Studie van nieuwsartikelen, online discussies, blogs, etc.
- Analyse van social media (Twitter en Facebook) interacties
- Interviews met gebruikers van het gebied en betrokkenen bij het stadsinitiatief
- Enquêtes, onder ondernemers in het gebied en alle Rotterdammers (via het Rotterdamse burgerpanel) Deze enquêtes geven een indruk van de beleving, maar de mensen die reageren zijn typisch wel de mensen die graag hun mening kenbaar willen maken. De enquêtes zijn dan ook niet een geheel representatieve steekproef (zie voor analyse betreffende bijlagen)
- Een participatieve sessie waarin geïnteresseerden en deskundigen uit theorie en praktijk, de eerste bevindingen hebben verdiept

De beschikbare projectdocumentatie bleek vaak beperkt, op een aantal punten zijn voor deze studie daarom nieuwe overzichten en beschrijvingen gemaakt. Het onderzoek heeft van december 2013 tot en met juni 2014 plaatsgevonden (begin september zijn nog enkele correcties in het concept rapport gedaan):

- December – feb: Scoping onderzoek, plan van aanpak, oriënterende gesprekken en onderzoek
- Feb – maart: Documentenstudie, enquête, meeste interviews
- Maart – april: Sessies over resultaten, uitzetten en verwerking burgerpanel, laatste aanvullende interviews
- April – juni: Uitwerking rapport en afronding

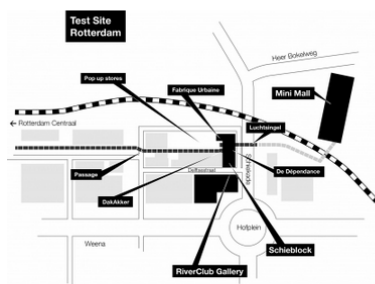
In de aankomende vier hoofdstukken zullen we per hoofdstuk een verhaallijn uitzetten. We houden hierbij de structuur aan dat we eerst een schets geven van het verhaal, inclusief verwachte effecten, opgemaakt uit verzamelde onderzoeksdata om deze vervolgens te analyseren.

Weg naar de Luchtsingel

In 2001 neemt het net gestarte ontwerp bureau ZUS haar intrek in het leegstaande kantoorgebouw Schiekade 189 (later hernoemd tot Schieblock) als antikraak. ZUS onderzoekt het huidige stedelijke landschap -- in opdracht, maar ook ongevraagd. ZUS ageert in diverse publicaties tegen een aantal gevolgen van de op de logica van vastgoedontwikkeling gebaseerde gebiedsontwikkeling in het centrum van Rotterdam. In 2008 nodigt co-curator Crimson Architectural Historians ZUS uit om voor de tentoonstelling en publicatie 'Maakbaarheid (ma:kba:rhe:it)' als onderdeel van de 4th IABR 'Open city' ontwerpend onderzoek te verrichten naar de eigen werkomgeving, het Rotterdam Central District. Ze doet dit in samenwerking met projectontwikkelaar LSI project investment en de gemeentelijke dienst dS+V. Met dit onderzoek wordt de basis gelegd voor de verdere planvorming die uiteindelijk tot het stadsinitiatief leidt. ZUS beschrijft haar plan van aanpak dat in essentie bestaat uit 1) een verbindende openbare ruimte door het gebied gekoppeld aan 2) een programma van culturele en economische functies. Er is dan nog geen sprake van een brug als openbare ruimte. Deze wordt verbeeld door een 'system of canals creating a connective public circuit'. Aan het programma geeft ZUS invulling met 'De Dépendance – centre for urban culture' die in juli 2009 in het Schieblock wordt geopend. ZUS reageert hiermee op het verdwijnen van culturele en opleidingsinstellingen naar andere locaties buiten het stadscentrum. De Dépendance is een open cultureel podium en wordt mede mogelijk gemaakt door LSI project investment en gemeentelijke dienst Bureau Binnenstad.

De aanpak van ZUS, waarin theoretische beschouwingen worden gecombineerd met praktische interventies, wordt opgemerkt en voor de 5th IABR 'Making City' wordt zij als co-curator gevraagd. Onder hun leiding worden het Schieblock (en omgeving) tot Test Site Rotterdam. Op Test Site Rotterdam wordt geëxperimenteerd met strategieën om het hart van de stad te ontwikkelen via alternatieve vormen van financiering, planningsprocessen en ontwerpinstrumenten. Met verschillende ingrepen wil ZUS op een betaalbare en proactieve manier de kwaliteit van het gebied verbeteren.

TEST SITE ROTTERDAM



20.04.12 - 19.08.12
Locatie: Schieblock en omgeving, Rotterdam

In het kader van Making City steekt architectenbureau ZUS de handen uit de mouwen in het Central District Rotterdam – het gebied tussen Centraal Station, Weena en Pompenburg. ZUS roept Rotterdammers op om zelf bij te dragen aan het ontwikkelen van hun stad.

Test Site Rotterdam is een meerjarig project van de IABR en het architectenbureau ZUS en loopt tot 2014. Tijdens de 5th IABR: Making City worden de activiteiten in Rotterdam Central District geïntensiveerd. Met verschillende ingrepen wil ZUS op een betaalbare

en proactieve manier de kwaliteit van het gebied verbeteren. Met de Luchtsingel, een dakligger, pop-up stores en andere initiatieven moet de levendigheid weer terugkeren in dit stadsdeel.

Test Site Rotterdam is mede mogelijk gemaakt door het Stimuleringsfonds voor Architectuur.

Onder de titel I / We / You Make Rotterdam initieert ZUS een aantal projecten om samen met burgers en ondernemers van Rotterdam de stad te ontwikkelen. Het eerste project van I / We / You Make Rotterdam is de Luchtsingel, een tijdelijke voetgangersbrug tussen het Centraal Station, Pompenburg en de Hofbogen. Via crowdfunding bouwen velen mee aan deze nieuwe verbinding in de stad. Deelnemers betalen een bijdrage in ruil voor naamsvermelding op een plank, element of brugdeel. Met de opbrengst wordt de realisatie van de Luchtsingel gefinancierd. In maart 2012 wordt met de bouw van het eerste brugdeel gestart. Andere projecten binnen de Test Site zijn de Dakkker en Park Pompenburg, pop-up stores en andere initiatieven, waardoor de levendigheid weer moet terugkeren in dit stadsdeel. Test Site Rotterdam loopt tot en met 2014 en is één van de platforms waarop de 6th IABR 'Urban by Nature' wordt ontwikkeld. In 2011 wordt ZUS door ambassadeurs van het Stadsinitiatief benaderd om de Luchtsingel en andere onderdelen van de Test Site samen te nemen en als inzending voor de eerste verkiezing van het Stadsinitiatief in te dienen. De verbindende openbare ruimte is concreet geworden in de vorm van routing en plekken maken en overige onderdelen stimuleren de culturele en economische functies in het gebied. In maart 2012 wint De Luchtsingel met 48% van de stemmen (19.313 stemmers) het Stadsinitiatief en mag met € 4 miljoen aan de slag.

3. Geleidelijke transformatie

Kernpunten

- Dit verhaal schetst de Luchtsingel als een logische volgende stap in een alternatieve manier van ontwikkelen van het Oostelijk deel van het CS-kwartier. Vanuit ‘permanente tijdelijkheid’ wordt langzaam economische, sociale en ecologische waarde en identiteit toegevoegd.
- Het is echter nog lang niet zeker of de Luchtsingel eerdere ontwikkelingen consolideert of deze naar een nieuw waarde-niveau tilt; en of deze alternatieve manier van ontwikkelen uiteindelijk traditioneel ontwikkelen kan complementeren.
- Drie indicatoren voor impact vanuit dit perspectief:
 - *Co-investeringen in het stadsinitiatief*: via crowdfunding hebben veel burgers en organisaties mee geïnvesteerd in de Luchtsingel en andere overheden dragen ook bij; commerciële co-investeringen zijn echter (nog) beperkt.
 - *Spin-offs*: er zijn nu al een aantal privaat gefinancierde of op gemeenschapsinzet draaiende activiteiten als continuering en gevolg van het stadsinitiatief.
 - *Omzet-verwachting ondernemers in gebied*: vooral direct rond de Luchtsingel en Zomerhofgebied verwacht een aanzienlijk deel van de ondernemers een positief effect op hun omzet.

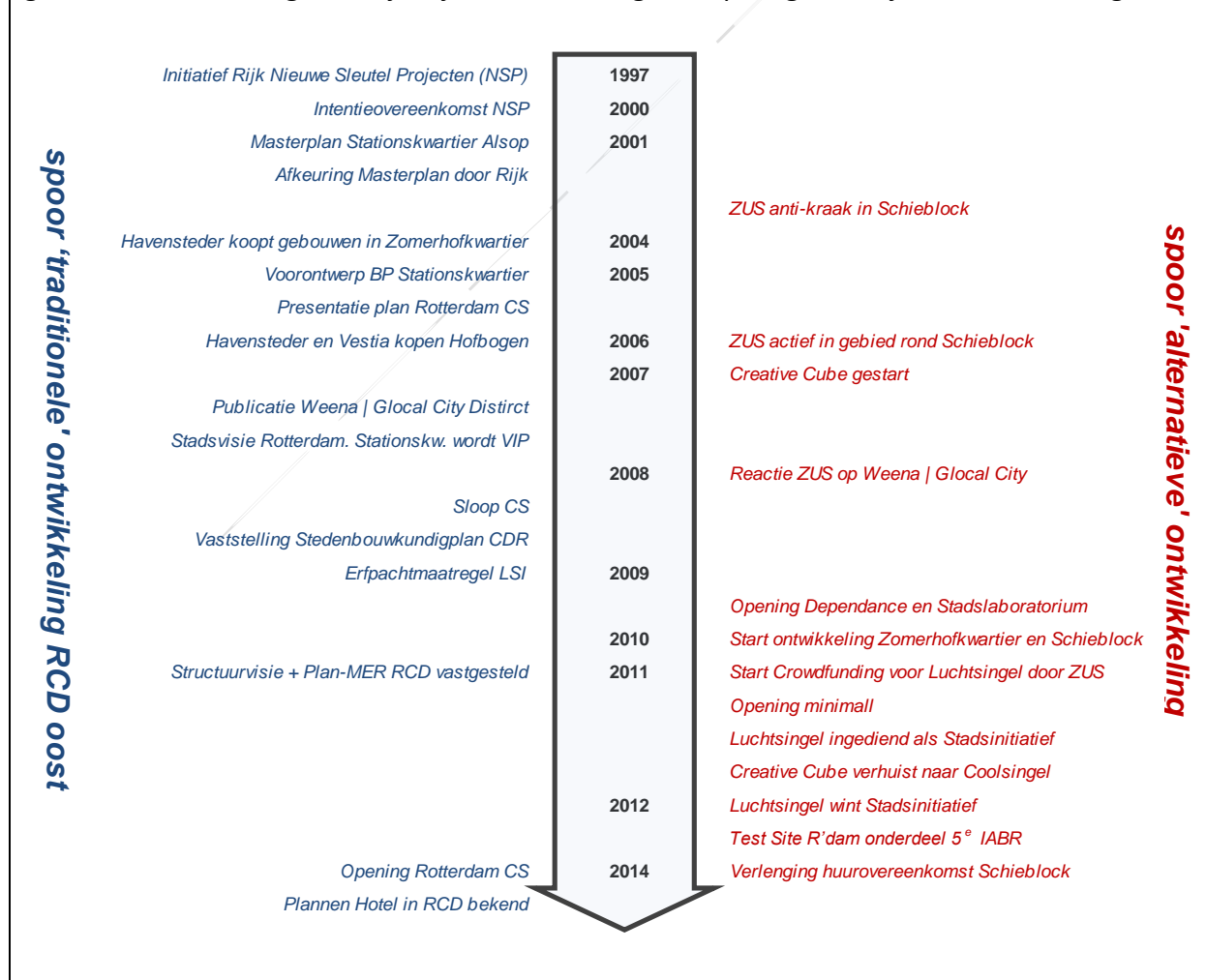
3.1 Verhaal

Dit verhaal is verwoord in het voorstel zoals ingediend voor het Stadsinitiatief en vormt zo deel van de oorspronkelijke verwachting. Maar het verhaal leeft veel breder dan alleen bij die initiatiefnemers: van gemeente-ambtenaren tot aan projectontwikkelaar zien inmiddels een rol voor ontwikkelen vanuit (permanente) tijdelijkheid en adaptatie. In de kern ziet men in dit verhaal een directe impact op het gebied direct rondom de Luchtsingel en de gebieden die het met het centrum verbindt (Hofbogen en Zomerhofkwartier). In het gebied rondom Luchtsingel is de afgelopen jaren een kentering zichtbaar van een verpauperend gebied in afwachting van grootschalige projectontwikkeling, naar een gebied waar vanuit tijdelijkheid weer nieuwe incrementele ontwikkelingen plaatsvinden en waarde voor het gebied (en zijn omgeving) gecreëerd wordt. Eerder betrof dit onder andere de tijdelijke bestemming voor het Schieblock, de Creative Cube en de activiteiten rondom de Internationale Architectuur Biënnale (IABR).

Interactie met traditioneel ontwikkelen Rotterdam Central District

De alternatieve ontwikkellijn in het gebied, kan niet los gezien worden van de interactie met de traditionele ontwikkelingen. Nadat in 2008 het stedenbouwkundigplan Rotterdam Central District, dat bijna 600.000 m² ontwikkelruimte omvat, is vastgesteld, bereikt de kredietcrisis Nederland. Banken worden terughoudend in het verstrekken van kredieten voor gebiedsontwikkeling. De crisis heeft grote gevolgen voor de vele grootschalige gebiedsontwikkelingen in ons land. Ook vastgoedontwikkelaar LSI, die eigenaar is van het Schiekadeblok, komt in de financiële problemen. Als onderdeel van een pakket maatregelen dat de gemeente neemt om de stad door de economische crisis te loodsen koopt de gemeente Rotterdam de grond van het Schiekadeblok – met een planvolume van 240.000 m² aan onder meer kantoren, woningen en winkels – van vastgoedontwikkelaar LSI en geeft deze direct weer uit in erfpacht aan LSI. Ondertussen is het aanbod van kantoorruimte in het centrum van Rotterdam, waaronder veel leegstand, tussen 2008 (142.500 m²) en 2013 (377.000 m²) meer dan verdubbeld (Bak, 2013). En zonder afnemers voor de geplande kantoren stopt de uitvoering van de plannen voor Rotterdam Central District al voordat deze is begonnen.

Juist in dit klimaat ontstaan er interessante kruisbestuivingen tussen tijdelijke invulling en traditionele ontwikkeling: LSI wordt overtuigd niet tot sloop maar tot tijdelijk gebruik van o.a. het Schieblock over te gaan en ook andere traditionele partijen in het gebied raken overtuigd dat tijdelijke ontwikkeling ook op lange termijn waarde toevoegt.



De Luchtsingel is hier een logische vervolgstap in en een idee dat zelf ook uit deze eerdere verkenningen is ontstaan. Waar eerdere (en parallelle) initiatieven zich vaak richten op het ontwikkelen van de private ruimte of verkennen van de publieke ruimte, richt de Luchtsingel zich op het daadwerkelijk ontwikkelen van de publieke ruimte d.m.v. de voetgangersbrug als verbindend element, gecombineerd met een groot aantal ‘aanzwengel’- en communicatie-activiteiten (de software). Dit wordt gedaan vanuit vijf strategieën en een communicatieplatform met bijbehorende activiteiten:

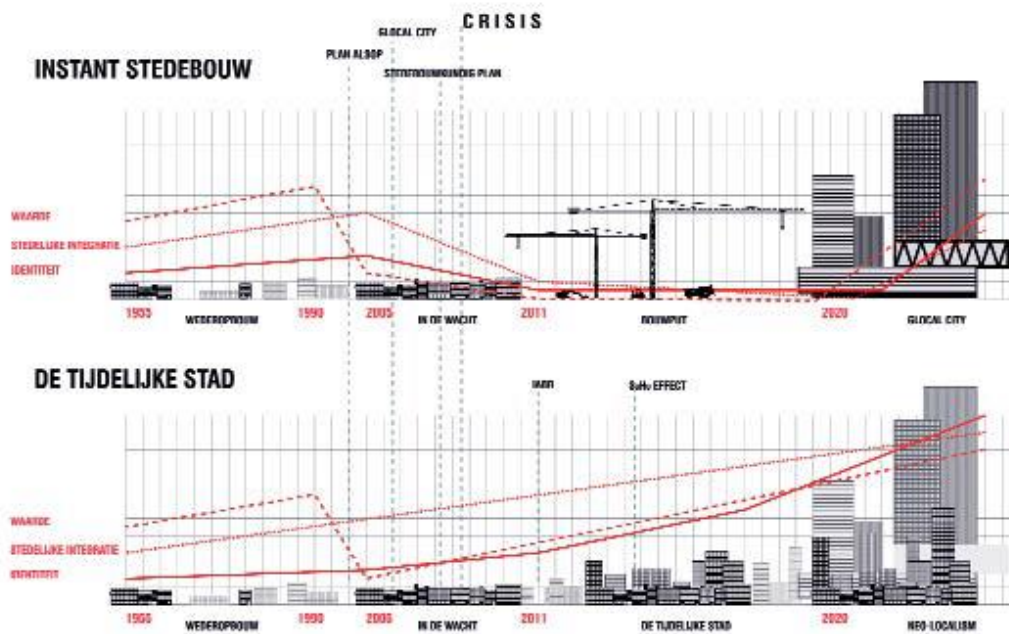
1. *Routing*: het realiseren van de Luchtsingel
 2. *Plekken maken*: openbare ruimten Dakakker, Delfsehof, Hofpark, Evenementendak Hofbogen en Park Pompenburg
 3. *Transformatie*: Schieblock en aanzwengelen Hoftoren, Delftsehof, Hofplein en Weena
 4. *Verdichting*: Motel Mozaique, tijdelijke architectuur, Space frame, 5 Pop Up Stores
 5. *Lokale economie*: Fabrique Urbaine, stageplekken, starterunits
- *Platform I make Rotterdam*: platform en website

In de verhalen rondom stadsinitiatief de Luchtsingel (maar minder in het oorspronkelijke voorstel) is er veel aandacht voor adaptief ontwikkelen: het telkens inspelen op kansen en ontwikkelingen als ze zich voordoen. Zo wordt in het gebied telkens een ingreep gedaan (zoals het Schieblock of de Luchtsingel) als een kans zich voordoet en met de lessen van die ingreep kan een volgende ingreep weer op nieuwe ontwikkelingen inspelen. Ook binnen stadsinitiatief Luchtsingel is er ruimte voor flexibiliteit ingebouwd, bijvoorbeeld in de vorm van een ‘fonds’ voor latere activiteiten die zich er op richten het momentum van de eerste activiteiten behouden. Of soms zijn het kleinere kansen zoals het gebruiken van bomen die bij Weena moesten verdwijnen voor de Delftsestraat.

‘Het is duidelijk dat Rotterdam goud in handen heeft met dit gebied en dat men er heldere ideeën over heeft. Maar met name het stedenbouwkundig plan toont aan dat het ook mis kan gaan als er te snel met de liniaal en rekenmachine wordt getekend. Juist binnen een dergelijk concept zijn de strategie in tijd, het betrekken van de ondernemers en het serieus nemen van het bestaande van wezenlijk belang. In de tussentijd kan de bestaande bebouwing dienst doen als laboratorium, om te experimenteren met de publieke ruimte, met verschillende programma’s in de plinten, een tijdelijke binnentuin in de Delftse Hof en het aanjagen van een levendige buurt - het stationskwartier als het Soho of Meatdistrict van Rotterdam.’¹

De onderliggende visie (zie figuur 3.1) is het anders ontwikkelen van een gebied door niet eerst een gebied te laten verloederen, waarna alleen een grootschalige sloop en grootschalige nieuwbouw mogelijk is, maar juist vanuit tijdelijkheid door te ontwikkelen. In de publicatie van Crimson (2009) introduceert ZUS een figuur dat de achterliggende gedachten voor haar aanpak helder illustreert. Schematisch wordt het verschil tussen instant stedenbouw en een actieve omgang met de tijdelijke stad duidelijk gemaakt. In geval van crisis leidt de ‘instant stedenbouw’ van kaalslag en nieuwbouw tot een langjarige stilstand en leegte die een dip in waardeontwikkeling, stedelijke integratie en identiteit veroorzaakt. Een actieve omgang met de tussentijd, zoals ZUS die voorstaat, voorkomt dit. Tijdelijk en permanent en klein- en grootschalig kunnen elkaar uiteindelijk versterken en zo ontstaat een gebied met meer diversiteit en meer uiteindelijke waarde.

¹ Elma van Boxel en Kristian Koreman (24 januari 2008). Op zoek naar globale vorm (<http://www.archined.nl/nieuws/op-zoek-naar-globale-vorm/>)



Figuur 3-1 Visie ZUS op waardeontwikkeling (bron: ZUS)

Verwachte impact

Mensen die dit verhaal dragen zien de volgende effecten:

- Onderscheidende identiteit voor het gebied: in plaats van een kale vlakte die zich alleen onderscheid door locatie, ontstaat een plek waar mensen al een binding mee kunnen opbouwen, waaronder potentiële gebruikers en investeerders.
- Sneller waarde: er zijn meteen eerste bescheiden sociale en economische winsten, i.p.v. dat de hele ontwikkeling voorgefinancierd moet worden.
- Crisisbestendiger: er is niet een 'alles-of-niets' situatie waarin enorme investeringen nodig zijn, zoals bij de keuze waar de gemeente voor stond om de traditionele projectontwikkelaar te redden met een 'erfpachtmaatregel' van 52 miljoen euro.
- Het creëert tijdelijke 'rafelranden' in het centrum: plekken waar creatieve en startende ondernemingen de ruimte hebben om zich te ontwikkelen.

Specifiek richt de Luchtsingel zich erop om via verbindingen (fysiek, maar ook sociaal) het gebied beter te ontsluiten (en daarmee ook aangrenzende gebieden) en het 'achterkanten' gehalte te verminderen. Er wordt zelfs verwacht dat een 'multiplier' effect optreedt voor de ontwikkeling van de stad.

Een ander belangrijk doel (en dus ook te verwachten effect) is het activeren van burgers en ondernemers. Daarnaast voorziet de Luchtsingel in haar oorspronkelijke plan een aantal directere effecten van de Luchtsingel zoals toename van ondernemers en hun omzet (zeker horeca), gebruikers en passanten in het gebied.

Oorspronkelijk voorstel over effecten van de Luchtsingelproject (en hun meetbaarheid)

In het document *Stadsinitiatief Luchtsingel (Juli 2012)* staan op verschillende manieren de doelen en beoogde effecten van de Luchtsingel omschreven:

“De brug is de aantrekker voor nieuwe ontwikkelingen, de brug is de katalysator voor economische groei. De brug is het symbool voor sociale verbindingen, een manifestatie van nieuwe manieren van stadsplanning en een platform voor verdere ontwikkelingen.” (p. 5). “De Luchtsingel vormt de kapstok van een groot aantal publieke ontwikkelingen in het gebied: publieke ruimte, lokale economie, sociale cohesie, werkgelegenheid, recreatie en educatie.” (p. 11).

“De kwaliteitsverbeteringen in Rotterdam Central District en het verbinden van het gebied met de rest van de stad zullen grote invloed hebben op de bereikbaarheid, sociale cohesie, lokale economie, grondwaarde, toekomstige ontwikkeling van het gebied, de plek die het gebied in de Rotterdamse stad inneemt, en de betekenis die het heeft voor de Rotterdammers. Daarnaast heeft I Make Rotterdam resultaat voor de toekomst van de stadsontwikkeling en het denken over het maken van de stad in tijden van crisis en daarna.(...)” (p. 24).

In het voorstel worden aan sommige van deze effecten, ook voorstellen om te kwantificeren gekoppeld:

Doel / effect:	Kwantificeren veranderingen:
bereikbaarheid,	Structurele toename van het aantal passanten en gebruikers van het gebied. Dit wordt gemeten door de gemeente.
publieke ruimte,	[ongedefinieerd]
sociale cohesie,	[ongedefinieerd]
lokale economie,	Structurele toename van het aantal ondernemers. Dit wordt zichtbaar gemaakt via Google Maps, het telefoonboek, onderzoeken van C.O.S.
werkgelegenheid,	[ongedefinieerd] wel eens kvk inschrijvingen van ZUS uit gehoord, maar dat stond niet bij dit gedeelte van het document. Even nazoeken of het toch niet ergens anders staat
recreatie,	[ongedefinieerd]
Educatie	[ongedefinieerd]
grondwaarde,	[ongedefinieerd] dat is natuurlijk wel in euro's te zeggen op een bepaald moment
toekomstige ontwikkeling van het gebied,	Hofpark krijgt hoogste prioriteit bij stakeholders
de plek die het gebied in de Rotterdamse stad inneemt,	'Placemaking'. De Luchtsingel speelt een rol in de beleving van de Rotterdammers. De plek zal belangrijk worden in de media, zal terugkomen op Social Media, in gesprekken, op scholen, etc.
en de betekenis die het heeft voor de Rotterdammers	Structurele toename van het aantal bezoekers van het gebied. Dit wordt gemeten aan de omzet van de ondernemers en horecagelegenheden in het gebied.
resultaat voor de toekomst van de stadsontwikkeling en het denken over het maken van de stad in tijden van crisis en daarna	[ongedefinieerd]

3.2 Interpretatie en analyse

De Luchtsingel als Stadsinitiatief bouwt sterk voort op de Luchtsingel in eerdere contexten en is verweven met andere activiteiten. Dat de Luchtsingel waarde aan het gebied toevoegt, is aannemelijk en zullen we hierna onderbouwen.

Volgende stap op de waarde-curve?

Hoe groot en fundamenteel die bijdrage aan het gebied is, ook in relatie tot het onderliggend idee van de waarde-curve van tijdelijke ontwikkeling, is (nog) minder duidelijk.

Als de achterliggende visie voor het gebied een geleidelijke waardeontwikkeling van het gebied is, versterkt de Luchtsingel dan de huidige ontwikkelingen, is het 'more of the same' of weet ze de waardeontwikkeling in het gebied naar een nieuw niveau te ontwikkelen? Op het moment dat het Stadsinitiatief begon, leek het gebied al door zijn dieptepunt heen, juist ook door de eerdere activiteiten van de deelnemers in de alliantie die het stadsinitiatief indiende. Een aantal geïnterviewden benadrukken echter dat in een dergelijk proces van gebiedsontwikkeling stilstand achteruitgang is: gegeneerd enthousiasme en verwachtingen hebben daadwerkelijke nieuwe ontwikkelingen in het gebied nodig om momentum te behouden. Ook vanuit dat argument lijkt de conclusie voor de hand te liggen dat de Luchtsingel in ieder geval bijgedragen heeft aan het bestendigen van de vorige en parallelle ontwikkelingen in het gebied.

Voor een volgende stap op de waardecurve zien we echter ook spanningen ontstaan tussen tijdelijkheid en permanentheid. De Luchtsingel als fysiek project lijkt een 'permanentere tijdelijkheid' te kennen dan eerdere activiteiten in het gebied die relatief snel gerealiseerd konden worden. Hoewel deels de flexibiliteit van klein en tijdelijk behouden is, zien we ook voor een deel de nadelen terugkomen van groot en permanent: bijvoorbeeld budgetbeheersing, juridische procedures etc. Bovendien lijken tijdelijke ontwikkelingen wanneer die succesvol lijken in het moment, toch een verwachting van permanentie uit te lokken; getuige bijvoorbeeld het verzet tegen verdere ontwikkeling van het Schieblock (zoals nieuwbouw of grootschalige renovatie met hogere huren). Dit raakt ook aan de vraag op welke manier de Luchtsingel een figuurlijke brug tussen tijdelijk en permanent kan vormen in het gebied. We komen op deze waarde-curve terug in de theoretische reflectie (zie hoofdstuk 5).

Rol van adaptatie en tijdelijkheid

Als geheel is stadsinitiatief de Luchtsingel duidelijk meer gericht op adaptatie en tijdelijkheid dan traditionele ontwikkeling (waarbij interventies permanent zijn). Hier zullen we in de theoretische reflectie uitgebreid op terug komen, aangezien dit een belangrijke impact op leren over anders ontwikkelen kan hebben. Maar in de uitvoering van het project is het adaptieve karakter minder duidelijk. Enerzijds laat het project sterke voorbeelden van adaptief ontwikkelen zien: een gepland hostel, wordt uiteindelijk een boksschool, een leegblijvende kantoortoren een festivalterrein en meer recent wordt gestreefd de participatie van de omgeving te verhogen door Park Pompenburg in te richten als een plek

met veel flexibiliteit en ruimte voor buurtinitiatief (adaptief ontwikkelen op twee niveaus). Toch kent adaptatie – in de zin van inspelen op ontwikkelingen als ze zich voordoen – binnen het stadsinitiatief Luchtsingel ook beperkingen.

Een groot aantal activiteiten was van het begin af aan voorzien. Er zal slechts een klein deel van het budget aan nieuwe activiteiten en activiteiten binnen de meer flexibele posten voor ‘aanzwengelen en ontwikkelen’ besteed worden. In hoeverre, zoals oorspronkelijk voorzien, er na het project nog ruimte is voor vrije besteding vanuit een ‘fonds’ valt op dit moment te betwijfelen; mogelijk wordt dit volledig gebruikt voor onderhoud van het gerealiseerde.

In sommige versies van het verhaal is de gehele voetgangersbrug ook adaptief, zoals ook voorzien bij de crowdfunding: bij elk deel kan in principe gestopt worden en heeft de brug nog steeds waarde (bijv. als overbrugging van de Schiekade)². In de meeste communicatie over de Luchtsingel is dit adaptief element echter niet aanwezig. De Luchtsingel wordt gepresenteerd als een project dat ‘gewoon’ helemaal uitgevoerd zal worden.

Veel grote aanpassingen betreffen oorspronkelijke activiteiten die (mede) vervallen zijn door beperkingen in financiering, haalbaarheid, weerstand, of juridische barrières. Bij weerstand en haalbaarheid gaat het bijvoorbeeld om de keuze geen fietsroute aan te leggen, omdat bewoners bezwaren tegen een doorlopende fietsroute hadden en de opritten in de wijk niet inpasbaar waren. Bij financiering bijvoorbeeld om hogere kosten voor de basisstructuur van de fysieke brug (zie tekstkader). Letterlijk gezien is dit uiteraard (noodzakelijke) adaptatie, maar niet wezenlijk anders dan ‘traditioneel’ ontwikkelen waarbij grootse plannen ook herzien moeten worden om haalbaar te worden of blijven.

Adaptatie of versobering?

Bij de Luchtsingel is voor sommige onderdelen ook sprake van kosten die hoger uitvallen dan oorspronkelijk (voor de verkiezingen) voorzien. Zo zijn er aanzienlijk hogere kosten voor de bouw van de ‘basisvariant’ van de fysieke voetgangersbrug in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel voor de verkiezingen van het Stadsinitiatief³, waar tegenover staat dat er bijv. geen uitbreiding voor fietsers is gekomen. Het is voor de Luchtsingelonderzoekers moeilijk te reconstrueren in hoeverre bij de Luchtsingel wijzigingen in het oorspronkelijke voorstel vooral zijn gedreven door kansen om adaptief in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de omgeving, of ook door kostenbeheersing. In ieder geval hadden deze vervallen opties niet binnen het Stadsinitiatief budget uitgevoerd kunnen worden.

Het telkens aanpassen van plannen is dus niet per definitie positief; waar activiteiten vervallen, zullen deze ook niet het beoogde effect hebben. Of de beperkt ingezette nieuwe activiteiten dit compenseren is (nog) niet te bepalen.

² Zie bijv. antwoorden wethouder in de commissievergadering maart 2012

³ Dit ligt wel aan de interpretatie van wat tot de ‘basisvariant’ van de Luchtsingel wordt gerekend in de oorspronkelijke begroting. Bijvoorbeeld in hoeverre de rotonde en aftakking richting Delftse poort voorzien zijn. In het voorstel voor de verkiezingen is wisselend een groot driehoekig platform en alleen een afsplitsing richting Pompenburg voorzien. In enkele detailtekening (zie technische tekening traject Luchtsingel) is deze gestippeld. Ook is moeilijk op basis van het plan te bepalen wat de basisvariant van 3 meter breed, en wat de verbrede variant is (omdat niet duidelijk is of de breedte van de constructie of het loopvlak wordt bedoeld). Vergelijk bijv. schets pagina 8 met tekening pagina 13.

Indicaties van impact

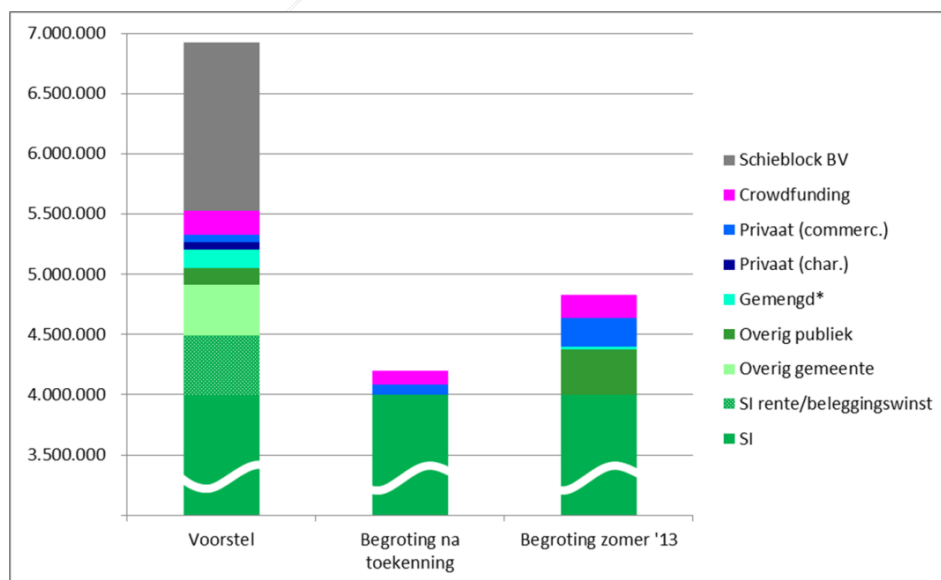
Een aantal meetbare effecten en verwachtingen over het stadsinitiatief kunnen gezien worden als indicaties voor de bijdrage van het stadsinitiatief aan bredere ontwikkelingen. We kijken daarbij naar drie indicatoren (zie bijlage A.5.1 voor details):

- De mate waarin het stadsinitiatief co-investeringen in haar activiteiten heeft gegenereerd.
- De mate waarin het stadsinitiatief leidt tot spin-offs.
- De verwachtingen van gebruikers vanuit interviews en vanuit een enquête onder ondernemers over de toegevoegde waarde voor bijvoorbeeld hun onderneming van het stadsinitiatief.

Co-investeringen

In principe zijn de co-investeringen direct af te leiden uit de begrotingen van de Luchtsingel (zie figuur 3.2). Die laten zien dat er voor de verkiezingen ongeveer 35% co-investering was voorzien, ten tijde van de subsidietoekenning ongeveer 5% en in de laatste begroting de verwachting ongeveer 15% is. De werkelijke situatie is aanzienlijk ingewikkelder.

De grootste wijziging - het uit de begroting halen van het Schieblock - reflecteert het niet meenemen van een ontwikkeling die op dat moment al ingezet was. Omdat deze juist 100% extern gefinancierd was, betreft dit in feite alleen het verschuiven van de projectgrens. In het voorstel voor de verkiezingen waren ook een aantal gemeentelijke subsidies voorzien, hetgeen tot een (niet toegestane) stapeling van subsidies zou leiden. De systematiek na toekenning van de subsidie is geschikter als indicator voor het economisch effect van het stadsinitiatief vanuit het perspectief van de gemeente, maar het lagere percentage moet niet geïnterpreteerd worden als een wijziging in de tijd van de werkelijke co-investeringen.



*) Bijvoorbeeld van organisaties die zelf publiek-privaat van karakter zijn.

Figuur 3-2 Opbouw financiering in verschillende fasen

In het oog springt de rol van crowdfunding in de co-financiering. Op deze innovatieve manier wordt een nieuwe bron van financiering van ontwikkeling van de publieke ruimte aangeboord. Soms betreft dit partijen met bedrijvigheid of andere belangen in het gebied, maar de financiële steun is veel breder en door een scala aan personen en organisaties⁴.

De meer traditionele matching, bestaat voor het grootste deel uit subsidies van andere overheden. Dit betekent dat het project kennelijk publieke co-investeringen van buiten de gemeente weet aan te trekken. Dit is niet direct een indicator voor economische ontwikkelingen, maar heeft op die economische ontwikkeling mogelijk wel een positief effect. Private co-investeringen zijn in het project beperkt en bovendien gaat het meestal niet noodzakelijkerwijs om daadwerkelijke investeringen vanuit partijen in het gebied, maar bijv. om korting van een leverancier die partner is, of het 'met gesloten beurs' beschikbaar stellen van faciliteiten.

Concluderend, is het beeld in het voorstel voor de verkiezingen van een grote co-investeringen vanuit een brede groep publieke, charitatieve en private co-investeerders niet waargemaakt. Wel heeft het project gebruik gemaakt van een innovatieve cofinanciering van burgers en bedrijven via crowdfunding, wat ook effecten op doelen zoals 'betrokkenheid' heeft.

Spin-offs

Ook de spin-offs worden sinds de subsidietoekenning door de initiatiefnemers zelf in overzichten bijgehouden. Maar voor gebruik in dit onderzoek zijn er complicaties om deze overzichten te gebruiken, dit betreft vooral de definitie van een spin-off en of activiteiten aan deze definitie voldoen. De in de diverse overzichten geïdentificeerde spin-offs wisselen sterk, dit lijkt deels doordat het hier ook om 'verwachte' spin-offs gaat, deels omdat naarmate de uitvoering vordert er zich onverwachte spin-offs voordoen en deels lijken de overzichten niet geheel consistent met elkaar.

⁴ Een argument tegen deze crowdfunding wat we aantal malen hebben gehoord is dat de crowdfunding al in volle gang was en het Stadsinitiatief juist private investeringen in het gebied op die manier heeft verminderd. Dit zou zo zijn als de crowdfunding inderdaad terugloopt als gevolg van de Stadsinitiatief inkomsten of de kosten van de brug als onderdeel van een Stadsinitiatief hoger zijn (zonder meer kwaliteit) dan met alleen crowdfunding. De crowdfunding vindt echter nog steeds volop plaats (en heeft ook baat bij de publiciteit) en is op dit moment niet lager begroot dan voor de verkiezingen. De kosten van de brug zijn nu inderdaad hoger begroot dan oorspronkelijke kosten toen het een crowdfunding project betrof. De vraag is echter of dit komt doordat de kosten nu zijn 'opgeblazen' of dat ze oorspronkelijk waren onderschat. In dat laatste geval valt zelfs te betwijfelen of crowdfunding de brug had kunnen realiseren. Een kostenrekening maakt geen onderdeel van deze studie uit, maar we zien niet meteen een reden waarom de werkelijke, vrijwel gehele externe kosten, hoger zouden uitvallen door een andere financieringsbron (maar dezelfde opdrachtgever).

In de laatste versie, zijn de volgende spin-offs genoemd (zie ook figuur 3-3):

- Hofpoort
- 24Hofpoort
- Artist-in-Residence
- Architecture of Elements
- Studios (Fabrique Urbaine)
- Amsterdamse-Rotterdamse Ambassade
- Rotterdamse Festivals / Cut Magazine
- Test Site University
- GROOS
- BAR
- Dom de Europe
- The New Forest
- Hofplein 19
- Woensdagmiddag café
- De komst van Xiu
- Beheer Dakakker
- Zigzag City

Wij hebben niet elk initiatief geheel kunnen onderzoeken, dus hebben niet een uitputtend beeld van elke spin-off, maar kunnen wel enige kanttekeningen bij deze lijst plaatsen op basis van informatie die we wel hebben. Ten eerste, de achterliggende gedachte van ZUS is dat spin-offs zich vooral onderscheiden doordat ze privaat-gefinancierd zijn en dus zo buiten de Stadsinitiatief financiering vallen (hoogstens wordt er meegedacht of zeer beperkt ondersteund vanuit het Stadsinitiatief). Hierdoor zijn ook activiteiten die financieel niet afhankelijk zijn het stadsinitiatief, maar wel onlosmakelijk bij de Luchtsingel horen als spin-offs bestempeld, zoals het beheer van de dakakker. Dit zijn geen spin-offs in de zin van nieuwe, zelfstandige activiteiten. Wat niet wegneemt dat dit wel activiteiten zijn die voor positieve activiteit in het gebied zorgen.

Soms is de relatie juist wel heel indirect om van een spin-off te spreken, bijvoorbeeld de Amsterdamse-Rotterdamse ambassade of (delen van) de volgende editie van het IABR. Soms zijn de activiteiten ook begonnen voor het Stadsinitiatief zoals de Minimal programmering en Fabrique Urbaine.

Zoals eerder gesteld, kan niet verwacht worden dat een spin-off een één-op-één relatie met de Luchtsingel heeft, daarvoor zijn ontwikkelingen te sterk verweven in het gebied. Maar voor sommige activiteiten (BAR, GROOS) ligt het voor de hand om ze (primair) als spin-off van het Schieblock te zien (zonder wie ze niet mogelijk waren), dan als spin-off van de Luchtsingel (die de activiteiten heeft versterkt of ondersteund).

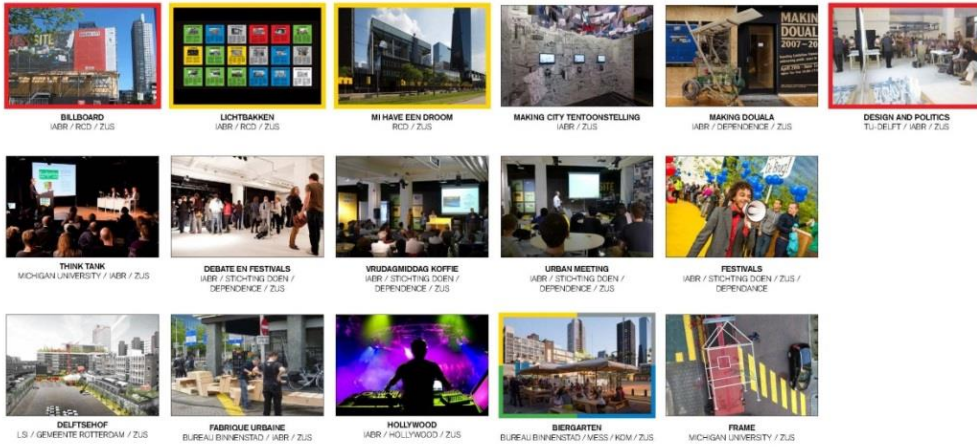
Ondanks deze kritische noten kunnen we concluderen dat er wel degelijk een aantal voorbeelden zijn van private activiteiten die het gevolg zijn, of op zijn minst aan bijgedragen is door, de Luchtsingel. Deze spin-offs zorgen voor continuïteit en levendigheid, maar pas later zal duidelijk worden of via spin-off inderdaad een groot multiplier effect optreedt, bijv. als bepaalde locaties sterke investeringen zouden aantrekken (waarbij dit nooit helemaal los van andere ontwikkelingen gezien kan worden).

PRE-TEST SITE



KEY	PLEKKEN MAKEN
BIJZIJING	VERDICHTING
TRANSFORMATIE	LOKALE ECONOMIE

TEST SITE ROTTERDAM



STICHTING DE LICHTSINGEL



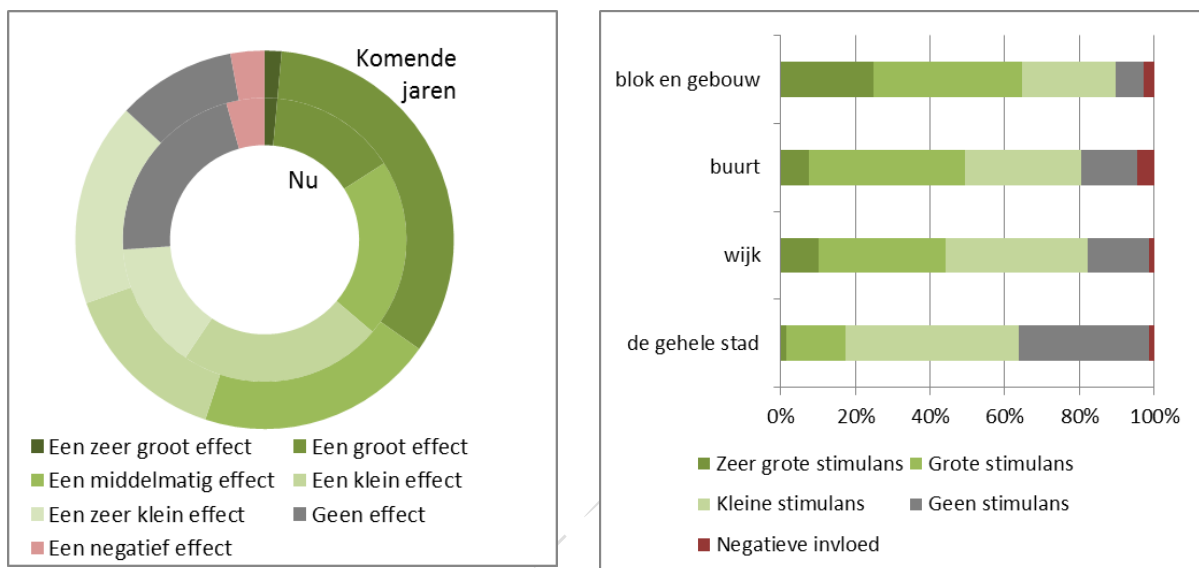
SPIN OFF



Figuur 3-3 Overzicht door ZUS opgesteld van Luchtsingel, voorgaande ontwikkelingen en spin-off (versie zoals aan onderzoekers opgestuurd 28.4.2014). Zie opmerkingen in hoofdstuk 2 over verschuivingen in dit overzicht

Omzet en waarde verwachting ondernemers

We benadrukken dat we hier praten over de verwachting en perceptie van ondernemers in het gebied, niet een objectieve bepaling van het omzet-effect. Uiteraard hebben lokale ondernemers wel een bijzonder inzicht in hun eigen onderneming en de effecten van veranderingen in de omgeving voor hun onderneming. Het is opvallend dat bedrijven die meer gericht op architectuur en ontwerp zijn, een groot effect op hun omzet verwachten. Dit kan komen doordat voor dit soort bedrijven hun architectonische omgeving belangrijker is voor hun omzet en winst, of omdat architecten vanuit hun professionele overtuigingen hogere verwachtingen hebben van de economische effecten van een stedenbouwkundige ingreep dan bedrijven. In hoofdstuk 2 merkten we al op dat ondernemers met een sterkere mening waarschijnlijk vaker hebben deelgenomen aan de enquête (zie voor analyse representativiteit bijlage F.)



Figuur 3-4 Links: Verwachting ondernemers voor het effect op lokale vastgoedwaarde-ontwikkeling en de economie is (niet specifiek voor hun onderneming). Rechts: toekomstverwachting doorgevraagd naar schaal.



Figuur 3-5 Manieren waarop ondernemers in gebied bijdrage zien van Luchtsingel aan waardeontwikkelingen en lokale economie van gebied.

Gegeven deze beperkingen, komt uit de enquête onder ondernemers in het gebied rondom de Luchtsingel en richting Agniesebuurt het volgende beeld (details in bijlage F). De meeste ondernemers verwachten **voor het gebied in het algemeen** een positief effect op de lokale economie en vastgoedwaarde (zie figuur 3-4). Op de vraag hoe groot dat effect is, wordt verschillend op geantwoord; de meeste respondenten geven 'een groot effect' aan. Er is vervolgens ook gevraagd of mensen een indicatie kunnen geven voor verschillende geografische schalen. Daarbij valt op dat de ondernemers in het gebied in meerderheid verwachten dat de effecten dat gebied overstijgen. Wel zien we dat met toenemende schaal, de verwachting veel minder is dat het effect groot of zeer groot zal zijn.

Een klein aantal respondenten van de enquête, maar ook een enkele mensen die we gesproken hebben, zien een negatieve impact van de Luchtsingel. Een groep redenen hangt samen met de uitvoering van het project, zoals overlast in bijv. het doorbreken door het Schieblock of de 'blamage' dat de voetgangersbrug nog niet voltooid is of de discussies rondom sociale veiligheid. Anderen hebben fundamentele kritiek op het ontwerp: bijvoorbeeld dat zo het maaiveld wordt opgegeven, of dat de brug ontsierend zou zijn voor het gebied.

Op de cruciale vraag, of men een effect op de eigen onderneming verwacht (zie figuur 3-6), geeft de meerderheid 62% aan dat ze geen effect verwachten. 35% verwacht wel een effect, variërend van een zeer klein effect tot een groot effect.

Verschil in waardering tussen uitvoering en idee

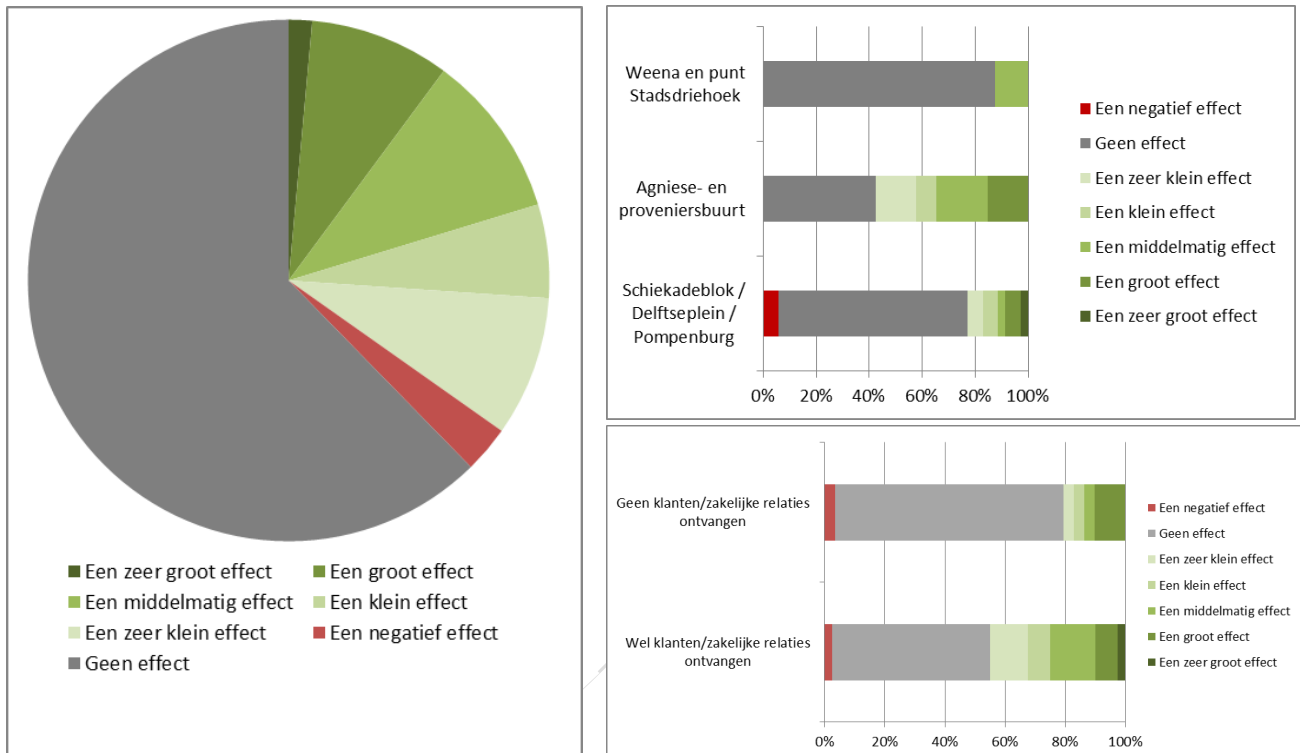
*De meeste gebruikers in het gebied en overige betrokkenen zijn zeer positief over de opzet en het plan van het stadsinitiatief. Over de uitvoering van het plan zijn de meningen sterk verdeeld. Sommige mensen zien de uitvoering **relatief** voortvarend gaan en zien de Luchtsingel als een goed voorbeeld van flexibel ontwikkelen. Een aanzienlijk deel van de geïnterviewden is echter ook kritisch op de uitvoering; en vooral de snelheid, communicatie, en mogelijkheden tot participatie. Dit lijkt ook de mening in enquêtes enigszins te kleuren. Bijvoorbeeld over het omzet-effect. Soms geven ondernemers ook aan de ze geen omzet verwachten, omdat ze niet verwachten dat de fysieke brug geheel uitgevoerd zal worden (of voor sommigen te laat). Of zoals één respondent opmerkte "stuur maar een nieuwe enquête als hij [de brug] ooit afkomt".*

We hebben verder aan de hand van achtergrondgegevens gekeken welke bedrijven wel en welke niet een effect zien:

- Directe nabijheid bij het gebied heeft een grote invloed, zelfs al op de response op de enquête. Op iets grotere afstand zien we ook een positievere waardering richting Agniesebuurt.
- Het ontvangen van klanten of andere relaties ontvangen op de vestigingslocatie heeft ook een duidelijke invloed op de waardering

Daarbij moet wel opgemerkt worden dat juist ontwerp, architectuur en vergelijkbare bedrijven in de nabijheid (en in Zomerhof) gevestigd zijn en ook vaker relaties ontvangen. Het kan dus zijn dat deze bedrijven vanuit hun ‘ontwerpersbril’ een hogere verwachting hebben.

Figuur 3-6 Verwacht effect op eigen onderneming algemeen (links), per gebied (rechtsboven) en naar hebben van een klantfunctie van de vestiging (rechtsonder)



4. Uitstraling en voorbeeldfunctie

Kernpunten van deze paragraaf:

- De Luchtsingel beoogt en bereikt indirecte effecten op grotere schaal dan het directe gebied. Het heeft uitstraling voor de stad (en het gebied) buiten de stad en vervult een voorbeeldfunctie in anders ontwikkelen.
- Aandacht in media kan als een indicator van de uitstraling gezien worden, en in bijv. landelijke media is er een grote en diverse aandacht.
- Deze uitstraling levert ook meerwaarde voor het gebied zelf op en het is goed mogelijk dat zich dit in 'harde' economische effecten vertaalt.

4.1 Verhaal

Het vorige verhaal ging vooral over de directe effecten in het gebied rondom de Luchtsingel (waaronder het oostelijk deel van Rotterdam Central District). Dit hoofdstuk gaat over meer indirecte effecten op een veel grotere schaal, doordat de Luchtsingel veel bredere belangstelling heeft dan onder burgers en organisaties die een directe relatie met het gebied hebben. Dit blijkt ook uit de analyse van schaalniveaus vanuit het raamwerk voor 'Beneficial Area Development'⁵. Deze verhalen overlappen enigszins: de brede aandacht is positief voor Rotterdam en maakt de Luchtsingel tot een voorbeeld voor anderen, maar deze aandacht is ook een positieve bijdrage aan het gebied zelf.

Dit verhaal is al deels vervat in het voorstel voor het stadsinitiatief zelf. Hoewel het voorstel zich vooral richt op de ontwikkeling van het directe gebied, wordt ook nadrukkelijk het geven van 'identiteit' en 'activeren' van alle Rotterdammers en het stimuleren van discussies over Stadsontwikkeling genoemd. Bovendien is het idee van de Luchtsingel juist ontstaan als voorbeeld voor een veel bredere discussie, in het kader van o.a. de Architectuur Biënnale.

Diverse media hebben er aan besteed, deze media en mensen die we gesproken hebben zijn enthousiast over:

- De innovativiteit van het ontwerp zelf (een voetgangersbrug als ruggengraat voor stadsontwikkeling),
- De innovativiteit van de financiering (crowdfunding, later in combinatie met Stadsinitiatief)
- De sterke rol van het eigen initiatief van de initiatiefnemers ("publiek ondernemen")
- De activiteiten rondom de voetgangersbrug (bijv. de dakakker, Hoftoren24)
- De verbinding die Luchtsingel maakt tussen een aantal creatieve / ontwerpniches, bijv. van de bedrijfsverzamelgebouwen op de route

⁵ Ontwikkeld op basis van een combinatie van Cradle-to-Cradle op de schaal van een gebied, Ruimtelijke Ordening en Stedebouwkundige- en de Transitie literatuur als onderdeel van het promotie-onderzoek van Marleen Lodder.

Hier geldt dat, net zoals bij de andere verhalen, het verhaal zelden specifiek over stadsinitiatief Luchtsingel gaat (als is dit vaak wel een belangrijk onderwerp) maar bijvoorbeeld ook over het Schieblockproject.

Juist ook bij traditionele partijen in Stadsontwikkeling is het verhaal aangeslagen. Zo geeft de projectontwikkelaar (Luc Smits) aan van overtuigd voorstander van sloop in afwachting van permanente ontwikkeling tot overtuigd voorstander van tijdelijke ontwikkeling te zijn. Ook bij de gemeente is de Luchtsingel een scherp voorbeeld voor anders ontwikkelen geworden (zij het soms een controversieel voorbeeld). Het is niet vast te stellen in hoeverre deze uitingen ook pragmatisch zijn om met de huidige crisis om te gaan of een signaal van een fundamentele verschuiving in denken zijn; maar ook in daden hebben deze partijen (deels) ruimte gemaakt voor tijdelijkheid.

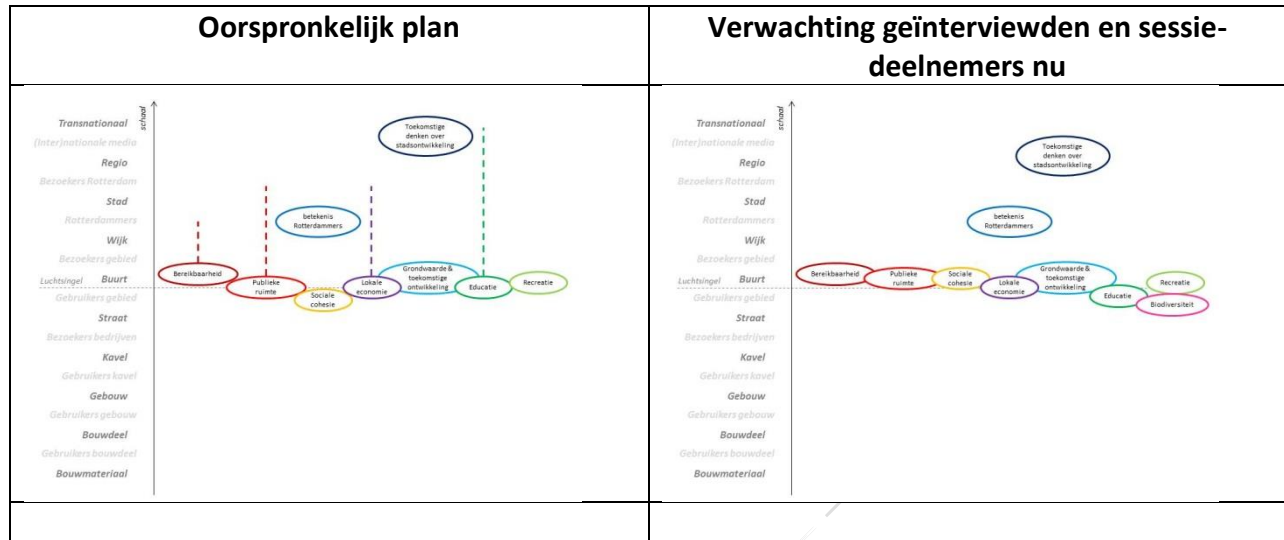
Verwachte impact en effecten

De verwachte effecten vanuit dit verhaal zijn vooral gericht op beeldvorming. Meerdere geïnterviewden geven aan dat beeldvorming van een gebied zich uiteindelijk echter ook kan vertalen in tastbare effecten op bijvoorbeeld vastgoedwaarde en bezettingsgraden. De volgende verwachte effecten worden aangedragen:

1. Op niveau van de stad “versterken van identiteit”, versterken van de band van Rotterdammers met Rotterdam
2. Aantrekkelijkheid van de stad vergroten, bijvoorbeeld door een positieve uitstraling op het vestigingsklimaat voor Rotterdam, maar ook door het versterken van de architectonische reputatie van Rotterdam voor bezoekers.
3. Aantrekkelijkheid van het gebied binnen Rotterdam: geïnterviewden op uiteenlopende posities hebben het idee dat de Luchtsingel voor gebieden rondom het directe gebied waar de Luchtsingel doorloopt, waaronder het gehele Rotterdam Central District, een belangrijke, positieve bijdrage aan het imago levert. De Luchtsingel maakt daarbij ook in die beeldvorming een verbinding tussen de ontwikkeling van bijzondere bedrijvigheid in een aantal clusters (Zomerhofkwartier, Hofbogen, stationsgebied).

Multi-schaal reflectie emergente en oorspronkelijke effecten

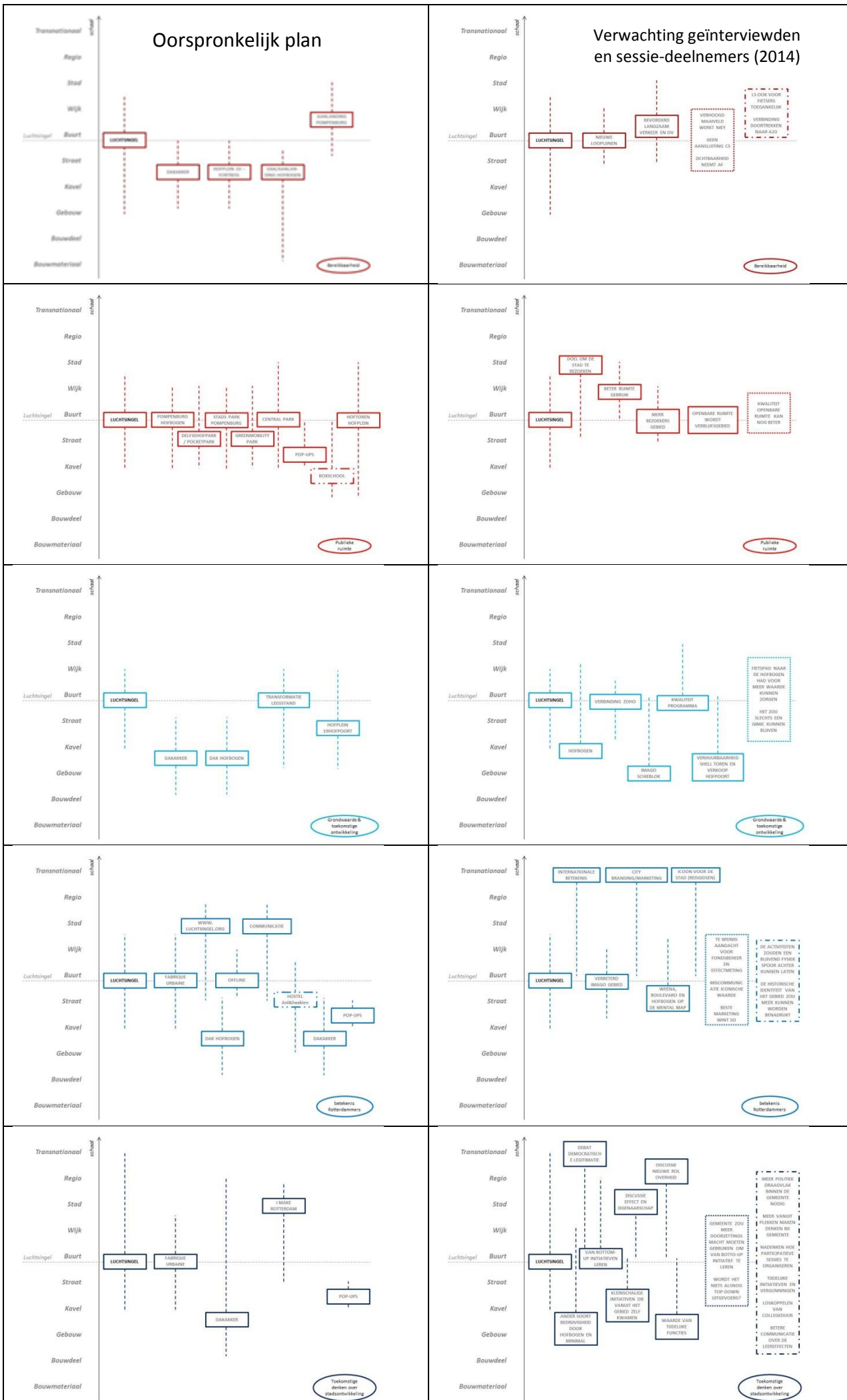
Er is ook apart gekeken naar de schaal van beoogde en nu door diverse partijen waargenomen effecten. Dit is gedaan door enerzijds alle plandocumenten rondom de Luchtsingel te bekijken (en te bespreken met initiatiefnemers) en anderzijds is de schaal van effecten besproken in interviews en in een deelsessie in de stakeholder- en expertsessie. Details van deze analyse zijn te vinden in bijlage H. Onderstaande schema's geven een overzicht van de schaal van beoogde en verwachte effecten.



Figuur: samenvatting effecten en schaal in het oorspronkelijke plan en zoals in interviews, sessies etc. gevonden. De projecten die niet zijn uitgevoerd zijn met een onderbroken lijn aangegeven. Het kader geeft de fysieke ruimtelijke schaal en de stippellijnen geven de reikwijdte per activiteit aan. De reikwijdte van het effect is in bepaalde gevallen groter is dan de fysieke ruimtelijke schaal. Dit ontstaat door bezoekers die worden aangetrokken door het project of de evenementen en activiteiten die met het project gepaard gaan.

Wat opvalt, is dat de meer directe effecten vooral de schaal van de buurt hebben, terwijl juist de meer indirecte effecten die in dit hoofdstuk beschreven worden buurt- en wijkniveau overstijgen. Verder valt op dat de initiatiefnemers zich in de documenten over de Luchtsingel voornamelijk richten op de verschillende deelprojecten bij het omschrijven van de effecten van de Luchtsingel. Deze worden door de respondenten niet altijd teruggezien. Dit komt deels doordat nog niet al deze activiteiten zijn gerealiseerd en deels omdat er een aantal zijn afgefallen of vervangen gedurende het proces. Wat ook opvalt, is dat de initiatiefnemers zich (tot nu toe) in hun communicatie voornamelijk richten op de economische en sociale effecten en de ecologische effecten onderbelicht laten. De initiatiefnemers geven aan dat de ecologische aspecten bij aanvang van het stadsinitiatief Luchtsingel door de gemeente al genoeg belicht werden, maar dat hier nu meer aandacht voor komt.

Wanneer we kijken naar het verschil tussen oorspronkelijk plan en huidige verwachtingen, valt op dat hier maar minimale verschillen in te vinden zijn. De respondenten geven een diverser beeld, met name van de effecten voor de sociale cohesie, en toekomstig denken over stadsontwikkeling. De Biodiversiteit die door de Luchtsingel ontstaat is alleen door de respondenten aangegeven als effect, en niet door de initiatiefnemers beschreven in het oorspronkelijke voortel. De initiatiefnemers geven juist een diverser beeld voor de effecten voor de bereikbaarheid, publieke ruimte, lokale economie, recreatie en educatie. Voor wat betreft de betekenis Rotterdammer en grondwaarde & toekomstige ontwikkeling zijn de verschillen veel kleiner. Hierna een overzicht van vijf van de negen geanalyseerde effecten; voor de andere vier (sociale cohesie, lokale economie, recreatie en educatie) zie bijlage H.



Figuur Een aantal doel/effekten nader uitgesplitst, volledig overzicht in bijlage H. Een box met de sterretjes lijn die aangeeft wat er nu niet goed gaat, of een negatief effect is. En een met de onderbroken stippel-streep lijn die de verbeterpunten aangeeft.

4.2 Analyse en interpretatie

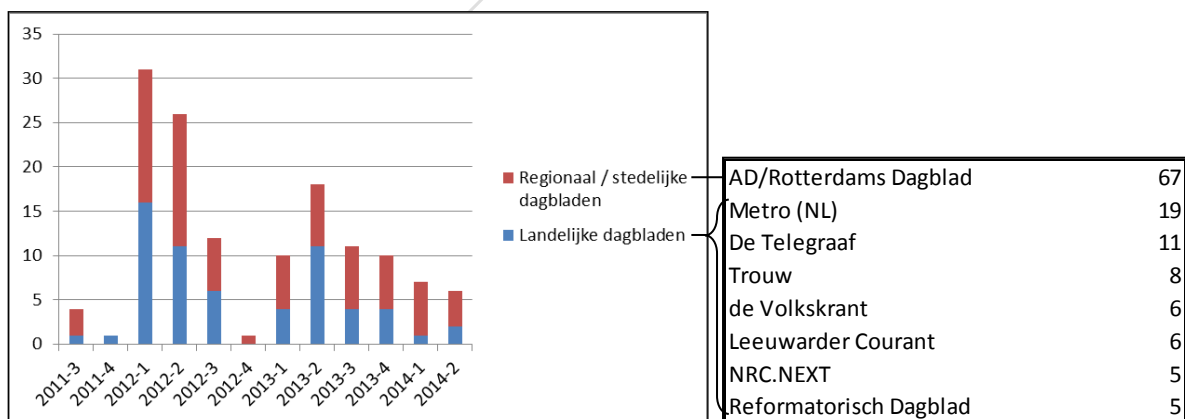
De geïdentificeerde effecten zijn vooral een verwachting (en deels perceptie) van de dragers over (1) beeldvorming rondom de Luchtsingel (binnen, maar vooral buiten de stad) en (2) het effect van die beeldvorming op bijv. vastgoed investeringen, vestigingskeuzes, bezoek aan de stad etc. Deze tweede claim is moeilijk te empirisch te onderzoeken, wel komen we in de theoretische reflecties nog terug op de kracht van voorbeelden. De claims hebben we verkend via het bestuderen van aandacht in de media (als een indicator voor rol in de beleving) en onder Rotterdammers via het Burgerpanel.

Media-aandacht

We hebben de aandacht in diverse media aan de Luchtsingel bestudeerd. Daaruit blijkt dat de Luchtsingel aanzienlijke aandacht krijgt op diverse plekken zoals het winnen van prijzen, artikelen in on- en offline vakmedia (architectuur, maar ook onroerend goed), algemene dagbladen en TV. Deze breedte van mediabereik, laat zien dat de Luchtsingel op verschillende manieren uitstraling heeft voor Rotterdam:

- als plaats om te bezoeken (architectonisch toerisme)
- als plaats voor bedrijven om zich te vestigen
- als plaats met een levendige creatieve/ontwerpgemeenschap

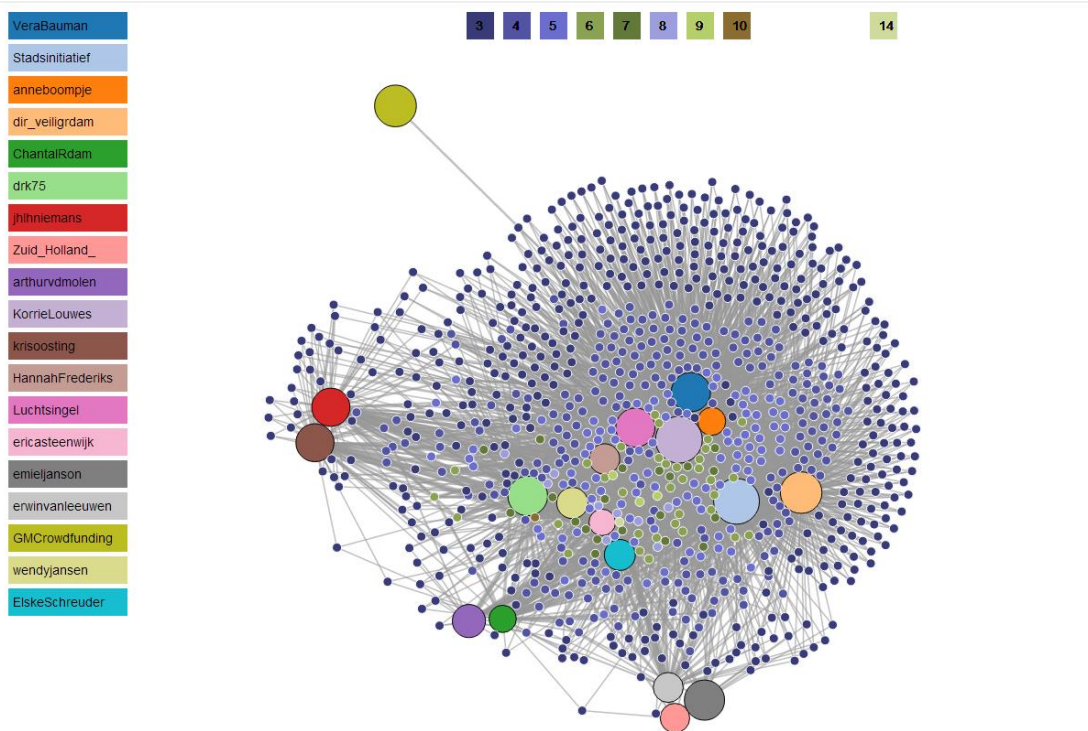
Ook hier geldt, dat onderscheid maken tussen stadsinitiatief Luchtsingel en andere initiatieven, zoals IABR, moeilijk is. Soms is het in de tekst (of beeld) duidelijk of de Luchtsingel wel of niet het onderwerp is, maar soms ook niet. Het is aannemelijk dat de Luchtsingel in de gehele beeldvorming aan de publiciteit en uitstraling een belangrijke bijdrage levert. Het is ook aannemelijk dat die media-aandacht voor het gebied een positieve bijdrage levert aan het beeld binnen en buiten Rotterdam over Rotterdam.



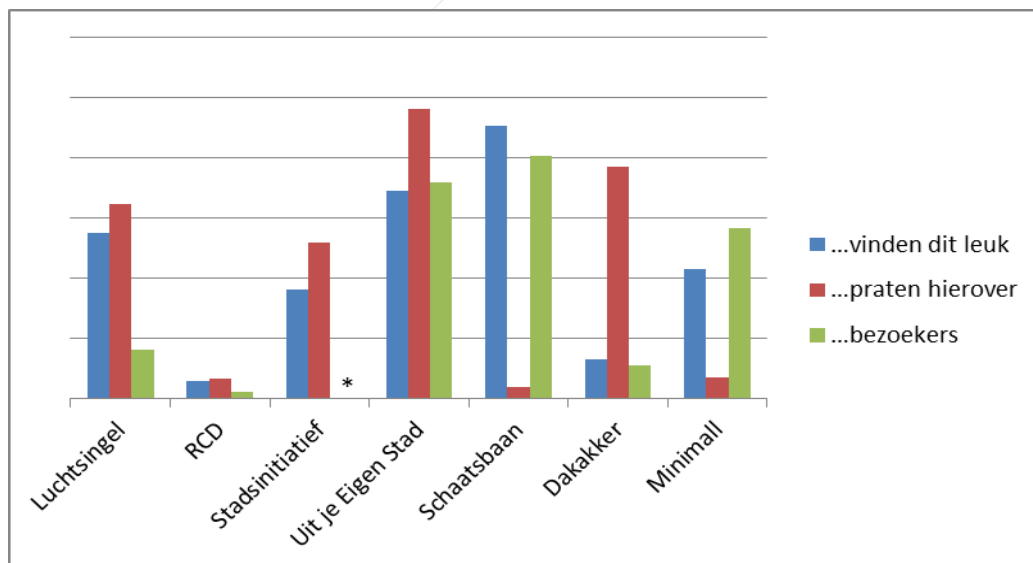
Figuur 4-1 Voorkomen Luchtsingel in dagbladen per jaar (links) en aantal artikelen per dagblad (rechts; bij meer dan vijf artikelen in een dagblad).

Luchtsingel & social media

Vanuit Creating010, onderdeel van de Hogeschool Rotterdam is een analyse gemaakt van de verbondenheid (via volgers) van de mensen die over de Luchtsingel tweeten (zie bijlage I, online interactief schema via goo.gl/hEXVln)



Onderstaande figuur laat de Facebookstatistieken van de Luchtsingelpagina in verhouding tot een aantal gerelateerde facebookpagina's zien (de balken zijn genormaliseerd op het gemiddelde van de categorieën, voor de Stadsinitiatiefpagina zijn geen bezoekersaantallen bekend).



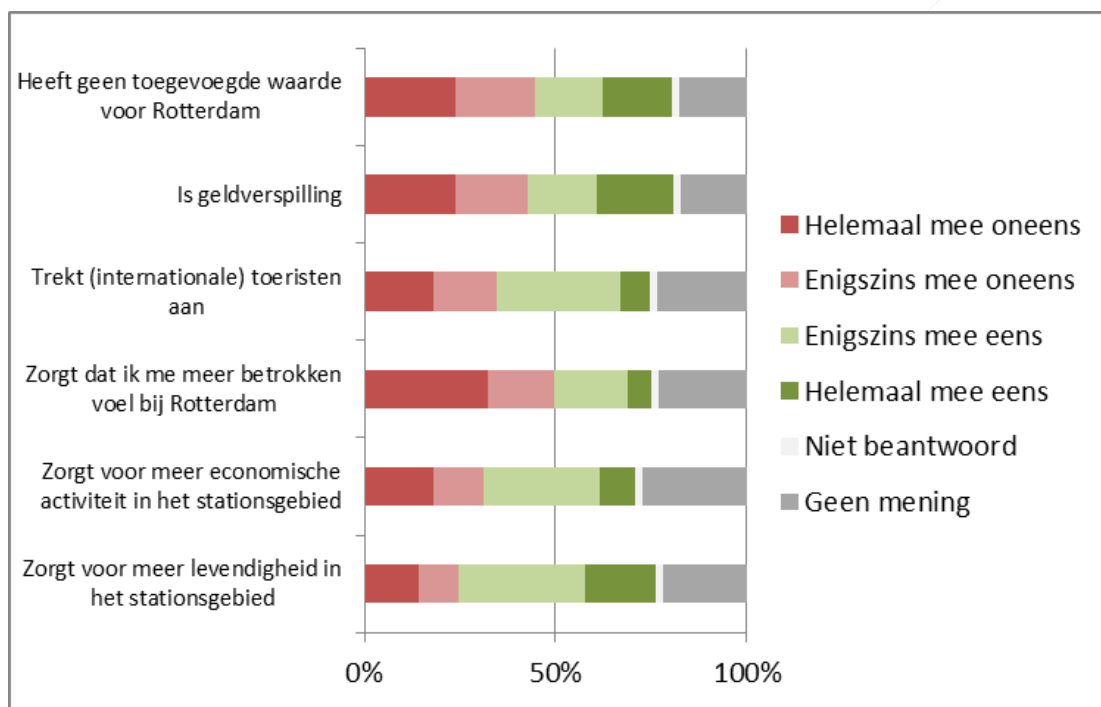
Figuur 4-2 Weergave twittergebruik 'Luchtsingel' 21-26 april 2014 en statistieken facebookpagina's (o.a. Luchtsingel).

Beleving Rotterdammers

De Rotterdammers van het Burgerpanel zijn duidelijk verdeeld over nut en noodzaak van het Stadsinitiatief en de Luchtsingel (zie voor alle antwoorden bijlage G), maar het gemiddelde valt licht positief uit over beiden. Op de vraag of burgers zich meer betrokken bij de stad voelen door de Luchtsingel⁶, antwoordt de helft van de burgers ontkennend en slechts een kwart bevestigend. Er is dus nog geen indicatie langs deze weg dat de Luchtsingel een positief effect heeft op de beleving onder (vrijwel) ‘alle’ Rotterdammers.

Als de vraag specifiek gesteld wordt, wordt de score wel snel hoger. Zo ontkennen meer mensen de stelling dat de Luchtsingel ‘geen toegevoegde waarde heeft’, dan dat mensen die stelling bevestigen. En ook op specifieke effecten, zoals levendigheid in het gebied komen positievere antwoorden.

Figuur 4-3: Stellingen over beleving Rotterdammers Luchtsingel, zoals aangegeven door Burgerpanel



⁶ We hebben niet rechtstreeks gevraagd naar gevoel van identiteit, omdat ‘identiteit’ mogelijk voor sommige deelnemers aan de enquête moeilijk te begrijpen is.

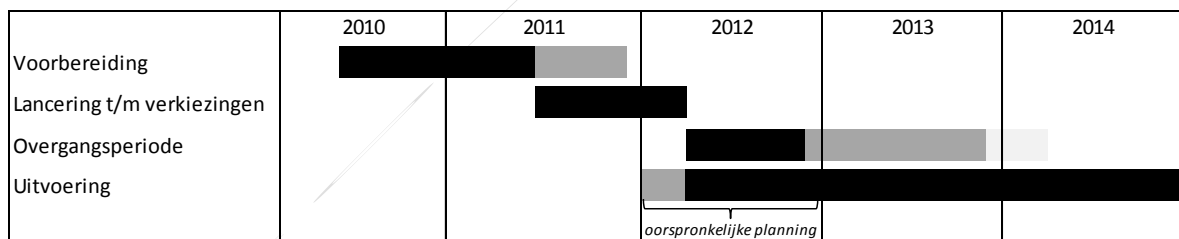
5. Burgerinitiatief op ongekende schaal

Kernpunten:

- Het Stadsinitiatief 2012 was een sprong naar participatie op een ongekende schaal.
- Juist het eerste Stadsinitiatief was door de verwevenheid met de publieke ruimte en Stadsontwikkeling bijzonder complex.
- Het verhaal van Stadsinitiatief 2012 valt uit één in vijf fasen die sterk van karakter verschillen: (1) het ontwerp (2) werving, selectie, campagnes, verkiezingen (3) de tijd tussen verkiezingen en subsidietoekenning (4) de uitvoering; en (5) de periode na het Stadsinitiatief.
- Het is een krachtig voorbeeld van participatie op stadsniveau, maar lokale participatie is beperkt.
- Er is een spanning tussen de ‘grote klapper’ en de ‘stap-voor-stap’ benaderingen die beiden in dit stadsinitiatief aanwezig zijn.
- Nieuwe rollen waren doel en resultaat, maar hier is nauwelijks op geanticipeerd en zou meer van geleerd kunnen worden.

5.1 Verhaal

Het verhaal van de Luchtsingel, als het Stadsinitiatief 2012, is een verhaal met een rode draad over participatie op ongekende schaal waardoor alle partijen zich op onbekend terrein begeven. Toch zijn er in het verhaal ook fasen aan te wijzen, die sterk van karakter verschillen.



Figuur 5-1 Indicatie fasen stadsinitiatief Luchtsingel

Uitwerking van het coalitie-akkoord (ong. mei 2010 tot en met nov 2011)

Zoals in de inleiding geschetst is het Stadsinitiatief niet in een vacuüm ontstaan, maar past het binnen de context van de Rotterdamse zoektocht naar een grotere rol voor de burger in initiatief nemen en de stad besturen. De directe aanleiding is het coalitie-akkoord 2010-2014, waar én concreet een bedrag (op dat moment nog 5 Miljoen euro per jaar) wordt gereserveerd, maar ook veel breder spreekt van een “cultuur van samen doen” en “luisteren naar oplossingen vanuit de samenleving”.

In deze fase worden weliswaar veel contacten gelegd, maar is het relatief een kleine groep mensen bij wie het Stadsinitiatief leeft. De procedure en voorwaarden worden uitgewerkt (en zullen later nog enige malen herzien worden). De gemeentelijke politiek staat

in haar debat van o.a. 9-6-11 (en eerder in de commissie) over het algemeen positief tegenover het voorstel (alleen CU/SGP, GroenLinks en enkele Leefbaar Rotterdammers stemmen tegen); al zijn er twijfels of 4 miljoen niet te veel geld is in tijden van crisis. De gemeenteraad versterkt ook het empoweren van de burger: ze doet ook afstand van haar eigen rol in de beoordeling van de initiatieven en neemt een motie aan om te voorkomen dat vaste subsidieontvangers gaten op hun begroting gaan dichten met het Stadsinitiatief. Onder andere n.a.v. van de debatten worden de procedures en voorwaarden voor het Stadsinitiatief in de periode tot herfst 2011 verder uitgewerkt en aangescherpt.

Van lancering (medio 2011) tot en met verkiezingen (maart 2012)

In de volgende fase (die deels overlapt met de vorige fase), klappt het Stadsinitiatief naar buiten: een communicatie-campagne wordt gelanceerd, ambassadeurs gaan op pad om initiatieven te zoeken en te adviseren en er worden bijeenkomsten georganiseerd om potentiële indieners aan en aan mensen die hun verder kunnen helpen te koppelen. Uiteindelijk blijken bij sluiting 31 december 2011, 95 voorstellen ingediend, waarvan een onafhankelijke board (ondersteund door het gemeentelijk apparaat) een top 5 maakt. Deze top 5 had één maand om hun voorstel aan te scherpen. Ruim 7% van de Rotterdammers boven de 12 bracht tijdens de verkiezing een stem op één van deze vijf voorstellen uit. De Luchtsingel wint overtuigend met bijna de helft van de stemmen.

We hebben deze fase niet uitgebreid onderzocht, maar onze bevindingen stroken met het beeld dat de evaluatie van het Stadsinitiatief 2012 (d.d. mei 2012) schetst. Het is een fase van veel energie en waar in veel aspecten het Stadsinitiatief zijn verwachtingen waarmaakt: onder de voorstellen blijkt veel kwaliteit te zitten en veel voorstellen zijn nieuw of op zijn minst een vernieuwd bestaand idee. De combinatie van het vooruitzicht van de financiën om een groot initiatief financieel mogelijk te maken en het georganiseerde participatieve proces, maakt dat partijen elkaar weten te vinden, ideeën te combineren en tot goede voorstellen te komen.

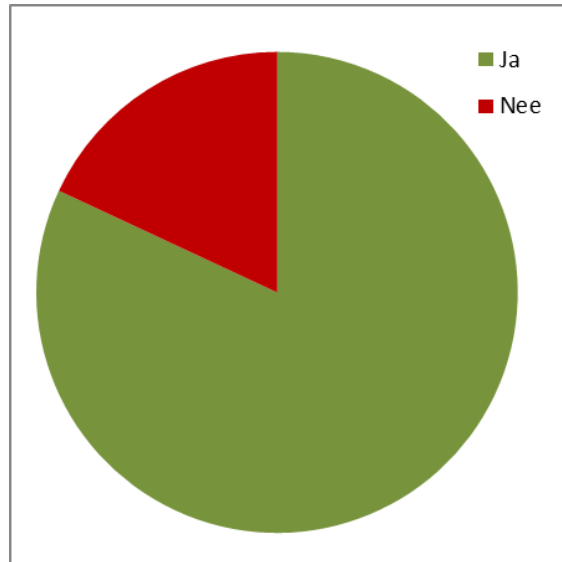
Tijdspad fase 2

16 juni 2011	Start van het Stadsinitiatief
26 oktober 2011	Avond van het Stadsinitiatief in de Burgerzaal
31 december 2011	Sluiting termijn om plannen in te dienen (95 in totaal ingediend)
1 januari 2012 – 14 februari 2012	Toetsing van de plannen door de board (op advies concern)
14 februari 2012	Bekendmaking top vijf door de board
15 februari 2012 - 12 maart 2012	Campagne voeren door de vijf genomineerden
1 – 12 maart	Stemmen door alle Rotterdammers van 12 jaar en ouder
12 maart 2012	Bekendmaken winnaar
12 april	Bewonersbijeenkomst n.a.v. reacties op het Stadsinitiatief

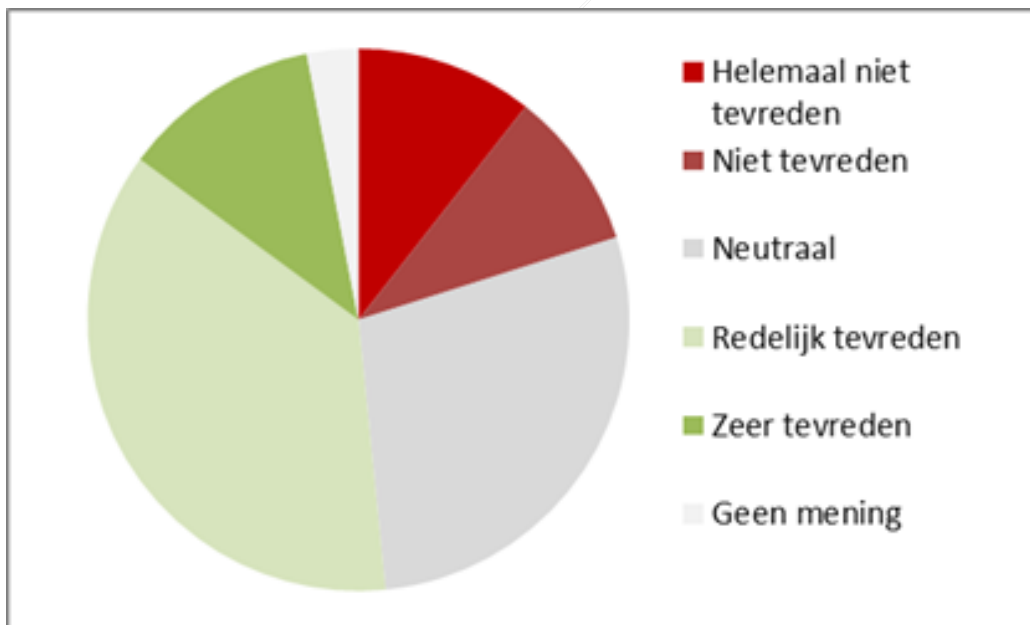
Bron: Evaluatie Stadsinitiatief 2012

Waardering burgerpanel Stadsinitiatief

Kent u het stadsinitiatief?



Bent u tevreden over het stadsinitiatief?



Overgangperiode na de verkiezingen en voor de uitvoering (maart 2012 t/m zomer 2012)

Na de verkiezingen lijkt er een plotselinge verandering te zijn in de dynamiek van het Stadsinitiatief. Zoals meerdere geïnterviewden stelden: op de verkiezingsbijeenkomst leek het Stadsinitiatief 2012 ten einde, terwijl het eigenlijk toen voor de betrokkenen pas echt begon. Dit was door veel partijen niet of niet voldoende voorzien, een periode waarin het verkiezingsvoorstel in een volledig plan moest worden uitgewerkt. Dit lijkt een landing in een harde realiteit, waar ook voor een innovatief stadsinitiatief aan een aantal conventionele eisen van verantwoording, financiering, formalisering en regelgeving moet voldoen. In deze periode is ook de politieke aandacht groot: o.a. in de gemeenteraad (commissie) wordt meermalen gedebatteerd. Hierbij lijkt de gematigde positieve houding over de principes van het Stadsinitiatief omgeslagen in een kritischere houding richting de uitvoering van het initiatief, o.a. wat betreft risico's, co-investeringen, geschiktheid van de Luchtsingel als Stadsinitiatief en de in de ogen van sommigen teleurstellende opkomst (waar anderen juist positief over zijn).

Voor de gemeente betekent deze fase de uitwerking van een uitvoeringsovereenkomst en subsidiebeschikking. Hierbij blijkt dat het oorspronkelijke plan op een aantal punten aanpassingen behoeft om aan alle voorwaarden te voldoen. Zo maakt de oorspronkelijke verwachting bij initiatiefnemers dat de subsidie in één keer wordt uitgekeerd, plaats voor een systeem van bevoorschotting (waardoor de voorziene rente-inkomsten verloren gaan). Naast deze aanpassingen, moeten de initiatiefnemers de benodigde vergunningen, medewerking van Prorail en overige juridische barrières slechten voor de voetgangersbrug, plus de uitwerking van de overige onderdelen van het plan organiseren. In deze fase vindt aanbesteding van veel van de concrete activiteiten plaats.

In deze fase zijn een aantal direct betrokkenen druk bezig, maar voor de buitenwereld is dit weinig zichtbaar. Daarbij worden resultaten van deze fase ook zeer beperkt gecommuniceerd. Terwijl tegelijkertijd in deze fase het kritische verhaal aanzwelt in de gemeenteraad en op blogs, forums en andere social media (zie volgend hoofdstuk). Bovendien duurt deze fase lang in de beleving van geïnteresseerden en betrokkenen (en ook langer dan voorzien in het oorspronkelijk ingediende plan): belangrijke mijlpalen zijn de beschikking en uitvoeringsovereenkomst (26 november 2012) en het rondkomen van de vergunningen en oversteek over het spoor (najaar 2013).

In hoofdstuk 3 zijn we al ingegaan op de inhoudelijke en financiële wijzigingen in deze fase (zie tekstkaders 'twee beloftes' en 'adaptatie of versoering'), maar er zijn ook belangrijke organisatorische wijzigingen. Aan de gemeentezijde wordt formeel 'Stedelijke Inrichting' de inhoudelijke 'programma-autoriteit'. De 'Alliantie' van partijen namens wie op papier het voorstel is ingediend (zie ook tekstkader), raakt op de achtergrond. In plaats daarvan ontstaat een nieuwe structuur in de vorm van de Raad van Toezicht (later Raad van Advies), van ervaren professionals, waaronder tot recent ambtenaren van de gemeente. Voor de initiatiefnemers wordt dit hun belangrijkste toetssteen.

(non)-Alliantie

Het oorspronkelijke voorstel voor het Stadsinitiatief is ingediend door de twee partners van ZUS, maar namens “een brede alliantie, bestaande uit ondernemers, bewoners, bedrijven, culturele instituten en onderwijsinstellingen actief in het gebied”, die daarna met naam genoemd worden. Het voorstel licht toe:

“Het denken over deze drager [de Luchtsingel] heeft al een groot aantal partijen betrokken bij deze gedachtevorming. Om de projecten goed te kunnen organiseren is sinds 2010 een Alliantie gesmeed van stakeholders en shareholders in het gebied. De Alliantie houdt zich bezig met het opzetten van projecten. De instrumenten van de Alliantie zijn: het verzamelen van belangen in het gebied, het opzetten van de verschillende (deel)projecten, het creëren van draagvlak, het verzamelen van ideeën en het opzetten van ontwerponderzoek. “ (p .14).

Dit lijkt een krachtig mechanisme om ook op lokale schaal en na de verkiezingen participatieve effecten te bewerkstelligen. In gesprekken met zowel ZUS en enkele van de genoemde partijen van de Alliantie komt echter een ander beeld naar voren. De Alliantie-partijen hebben hun input gegeven op de ideeën voor de Luchtsingel, maar zijn verder niet noodzakelijkerwijs betrokken (geweest) bij de Luchtsingel. Zelfs hun ‘lidmaatschap’ van de Alliantie is soms niet gecommuniceerd of bekend. Sommige deze partijen zullen overigens door hun aanwezigheid in het gebied mogelijk wel via andere wegen geïnformeerd en betrokken zijn.

Uitvoering (vanaf maart 2012)

De fase van voorbereiding gaat over in uitvoering. Voor wat betreft de fysieke brug kan in maart 2012 al een belangrijke volgende stap worden gezet, juist omdat het project al eerder vanuit crowdfunding was ingezet. Ook daarna vinden allerlei uitvoeringsactiviteiten plaats. De rest van de voetgangersbrug raakt echter vertraagd t.o.v. het oorspronkelijk ingediende plan, wachtend op de afronding van de vorige fase

De uitvoering kent sterk participatieve kanten, zoals het betrekken van bewoners bij een theatervoorstelling en de initiatiefnemers zoeken slim aansluiting bij ontwikkelingen en vormen coalities voor deelprojecten. Tegelijkertijd is er geen sprake van brede participatiemogelijkheden. Waar het plan nog voorzag in:

“I Make Rotterdam werkt is een portaal of loket waar initiatieven worden aangemeld en gekoppeld aan vergelijkbare initiatieven of belangen. Deze worden afgewogen en via ontwerponderzoek en alliantievorming tot een concreet project gesmeed. Hiermee wordt een zo kort mogelijk traject afgelegd.”

Komt op de uiteindelijke website de bezoeker die op ‘doe mee’ klikt uit bij de ‘koop een plank’ pagina⁷. De beleving op lokaal niveau is bij lang niet bij iedereen een gevoel van participatie of trots over deze fase. Velen blijven enthousiast over het idee en verwachten na realisatie effect, maar het gevoel van eigenaarschap in het gebied is beperkt en op sommige momenten heeft men het gevoel niet of te weinig geïnformeerd en betrokken te worden. Zo

⁷ Zeer recent zijn op de facebookpagina wel oproepen geplaatst om mee te helpen met Park Pompenburg

is er niet alleen ongenoegen over de vertraging en overlast van werkzaamheden, maar vooral ongenoegen over gebrek aan communicatie hierover.

Van de andere kant geven de initiatiefnemers aan dat er wel degelijk informatie verspreid is over de uitvoering (bijv. via Facebook maar ook via deur-aan-deur nieuwsbrieven), maar juist niet over het voorgaande proces (en dus de oorzaak van vertragingen). De uitvoering is ook nog niet voltooid en er zijn bijvoorbeeld nog plannen om in de vormgeving, uitvoering en gebruik van Park Pompenburg veel meer ruimte te maken voor burgers die mee willen helpen met de aanleg van het park, een lezing over de ecologie van het park bij willen wonen en/of mee willen denken over de invulling van de tijdelijke en verrijdbare 'omgekeerde bouwketen'.

Fase na uitvoering

Voor de fase na de projectperiode, was oorspronkelijk een flexibel te besteden fonds van één miljoen voorzien, juist ook om aan te kunnen sluiten bij lokale ontwikkelingen, maar zoals in hoofdstuk 3 gesteld, is het onzeker of dit fonds niet geheel aan de gemeente zal worden overgedragen om onderhoud te bekostigen.

Verwachte impact en effecten

De oorspronkelijke doelen en verwachtingen rondom het Stadsinitiatief zijn vastgelegd in o.a. het voorstel van B&W aan de gemeenteraad (inclusief drempelvoorwaarden en criteria), en zoals verder uitgewerkt in nadere besluiten. De evaluatie van de eerste ronde Stadsinitiatief en de rapportage aan de gemeenteraad over het Stadsinitiatief vatten deze samen als (zie ook toekenningscriteria in tekstkader):

1. Het Stadsinitiatief heeft een innovatieve bijdrage aan de nieuwe rollen van het gemeentebestuur, gemeentelijke apparaat en de Rotterdammers door meer ruimte en invloed te geven aan Rotterdammers en Rotterdamse organisaties bij de ontwikkeling en uitvoering van initiatieven.
2. Het Stadsinitiatief heeft een innovatieve bijdrage aan de nieuwe rollen van het gemeentebestuur en de Rotterdammers en draagt bij aan bestuurlijke vernieuwing door Rotterdammers meer verantwoordelijkheid te geven in de besluitvorming.
3. De creativiteit en daadkracht in Rotterdam wordt gekapitaliseerd waardoor met Rotterdamse partners meer investeringen voor de stad worden gerealiseerd dan het beschikbare gemeentelijke budget.
4. Het Stadsinitiatief levert inhoudelijk een bijdrage aan de toename van sportparticipatie, culturele ontwikkeling en/of het groener maken van de stad.

Hierbij moet opgemerkt worden dat er dus een innovatie-doel bij de gemeente is, maar processen van experimenteren, leren, risico's, etc. die normaal met innovatie geassocieerd worden niet of nauwelijks genoemd (zie reflectie in hoofdstuk 7 hierover).

Criteria stadsinitiatieven (zoals beoordeeld door ambtelijke organisatie en Board)

Drempelcriteria

- Wordt het initiatief uitgevoerd binnen de gemeentegrenzen ten behoeve van de gemeente Rotterdam en haar burgers?
- Het initiatief zelf heeft winst oogmerk maken niet als hoofddoel, is dit juist?
- Is er een begroting aanwezig en is die begroting conform het voorgeschreven format?
- Is in de begroting een substantiële eigen bijdrage opgenomen? Bij initiatieven die niet de openbare ruimte van de gemeente betreffen moet deze eigen bijdrage minimaal 51% zijn.
- Realisering van het initiatief leidt niet tot een structurele subsidie of een langduriger beroep op gemeentelijke middelen, is dit juist?
- Is er een projectplanning aanwezig?
- De opgenomen indirecte kosten in de begroting zijn niet meer dan 20%, is dit juist?
- Is er in de aanvraag voor het Stadsinitiatief aangegeven op welke manier invulling wordt gegeven aan de inhoudelijke, kwalitatieve beoordelingscriteria?

Beoordelingscriteria

- Is de projectplanning realistisch en haalbaar?
- Is de begroting van het initiatief deugdelijk?
- Wordt door dit Stadsinitiatief de band tussen Rotterdammers, ongeacht achtergronden, versterkt?
- In welke mate is dit een beeldbepalend initiatief voor de stad Rotterdam?
- Kan iedere Rotterdammer gebruik maken van dit initiatief?
- Gaan door dit initiatief meer Rotterdammers sporten?
- Brengt dit initiatief Rotterdammers op cultureel gebied meer met in elkaar in contact?
- Wordt Rotterdam door dit initiatief een groenere stad die voor iedereen prettig is om in te verblijven?
- In welke mate zijn Rotterdammers betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van dit initiatief?
- In welke mate is het Rotterdamse bedrijfsleven en/of overige externe partners betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van dit initiatief?
- In hoeverre worden er door dit initiatief extra investeringen gegenereerd in Rotterdam?

5.2 Interpretatie en analyse

Het proces van de verkiezing is in een eerdere evaluatie beschreven en volgende edities zijn al deels anders georganiseerd. Vanuit deze studie kunnen we drie belangrijk observaties specifiek over de Luchtsingel toevoegen, vooral gericht op de uitvoeringsfase.

Ten eerste, valt op dat voor zowel het Stadsinitiatief 2012, inclusief de evaluatie, de nadruk sterk ligt op de verkiezing van het Stadsinitiatief. In veel van de communicatie over het Stadsinitiatief lijkt het te eindigen met het feestelijk overhandigen van het 'gouden envelopje' na de verkiezingsuitslag. Vanuit het andere perspectief, namelijk dat van het betreffende gebied, begon het Stadsinitiatief toen pas. Het contrast tussen deze benadering van 'de grote klap' en de meer adaptieve benadering van de initiatiefnemers is groot. Dit verklaart mogelijk ook waarom er geen systematische, inhoudelijke monitoring van dit project beschikbaar is. Het Stadsinitiatief is in 2012 vooral gepresenteerd als nieuwe manier van 'doen', i.p.v. 'al lerende doen'.

Ten tweede, is de Luchtsingel expliciet een project in de bestaande, publieke ruimte. Dit past in bepaalde aspecten goed bij de geest van het Stadsinitiatief, omdat juist ontwikkelingen in de publieke ruimte bij uitstek letterlijk verbindend en (toegankelijk) 'voor alle Rotterdammers' zijn. Tegelijk maakt dit het project ook een dubbele uitdaging voor het eerste burgerinitiatief: een ongekende schaal en een ongekende rol voor een niet-overheid. Bovendien is juist ontwikkeling van 'publieke werken' vaak een kostbare aangelegenheid. De vier miljoen wordt door buitenstaanders als een enorm bedrag beleefd, terwijl het voor werk aan de publieke ruimte niet meteen een opvallend hoog bedrag is.

Ten derde, kent burgerparticipatie bij de Luchtsingel duidelijk schaal- en faseverschillen. Op de schaal van Rotterdam en voor de start is het een vorm van verregaande participatie: alle Rotterdammers konden voorstellen doen en alle Rotterdammers konden hun stem uitbrengen (wat vele duizenden ook daadwerkelijk deden). Van de andere kant, is het project tijdens de uitvoering voor stakeholders in het gebied zelf niet een breed toegankelijk, open proces van adapteren en leren. We komen hier in de theoretische reflectie op terug.

Verschillende beloften?

Er zijn twee sleutelmomenten waarop de “oorspronkelijke” plannen zijn vastgelegd. Het eerste mogelijke punt is het voorstel zoals ingediend voor de verkiezingen en beoordeeld door de board. Voor de kiezer was dit document niet (makkelijk) beschikbaar⁸, maar dit is wel formeel het verkozen voorstel en hierop was de wel beschikbare informatie aan de kiezer gebaseerd. In de periode na het winnen van de verkiezingen tot aan de definitieve subsidie-beschikking en uitvoeringsovereenkomst, is het plan echter nog aanzienlijk gewijzigd, in het oog springt onder andere:

- *Wijzigingen n.a.v. subsidie-systematiek: de subsidievoorwaarden sloten bijvoorbeeld het opnemen van de renovatie en exploitatie van het Schieblock uit als kostenpost (en voor een zelfde bedrag de externe financiering hiervan)*

- *Onderscheid tussen pre-Luchtsingel, Luchtsingel en spin-off: pas in de tweede versie is er scherper onderscheid tussen de specifieke activiteiten die vanuit de Luchtsingel als stadsinitiatief worden ondernomen, eerdere en parallelle activiteiten in het gebied en verwachte ‘spin-offs’. Hierdoor wordt duidelijk dat een aantal activiteiten in het oorspronkelijke voorstel niet (meer) tot het stadsinitiatief Luchtsingel behoren.*

- *Co-investeringen lager: o.a. door het wegvallen van het Schieblock uit de begroting (die geheel extern gefinancierd was), en een aantal oorspronkelijk meegenomen subsidies en bijdragen, bestaan de co-investeringen in de tweede versie (vrijwel) geheel uit crowdfunding (zie ook hoofdstuk 3).*

- *Veel langer tijdspad (en dus later effect): het voorstel voor de verkiezingen kent een zeer scherpe planning van 12 maanden voor realisatie van alle plannen, gevolgd door een periode waarin na ‘herijking’ nieuwe activiteiten ingezet kunnen worden (ook in lijn met het principe van uitvoering binnen 18 maanden). De tweede versie kent een planning van 2-3 jaar voor de geplande activiteiten.*

- *Hogere kosten / wegvallen opties: het ontwerp van de fysieke Luchtsingel zelf is in het definitieve plan beperkter (bijv. geen fietstoegang), en de basisvariant duurder. Een ander voorbeeld is het weggevallene idee van het ‘Zwembad’ (zie ook afbakening in hoofdstuk 2).*

- *De indiener verandert van de ‘Alliantie’ (geleid door ZUS), via de partners van ZUS, naar Stichting Luchtsingel, waarin de partners van ZUS het bestuur vormen.*

Ondanks deze aanpassingen zijn de doelen en aanpak van het project op hoofdlijnen onveranderd. In zoverre verandert de vooraf verwachte impact niet. Wel zou door de grotere omvang van activiteiten en co-investeringen de lezer van de eerste versie mogelijk een hogere impact verwachten dan een lezer van de tweede versie.

Het is niet ongebruikelijk dat als een subsidietraject, of een ander besluitvormings-/planningsproces, vordert plannen aangepast worden. Bijzonder in dit geval is dat de degene die besluiten neemt verandert: het eerste voorstel is op besloten door board en kiezer, het tweede door de gemeente zelf (in overleg met initiatiefnemers). Dit maakt het moeilijk eenduidige uitspraken te doen of bijv. oorspronkelijke doelen over de effecten gehaald zijn.

⁸ Zie beantwoording vragen raadscommissie door wethouder (12JOS08742 – 922025, 23-3-2012, antwoord op vraag 3. Van CU/SGP).

6. Twijfels en kritische geluiden

Kernpunten:

- Er is een kritisch discourse ontstaan. Verschillende kritische geluiden hangen soms met elkaar samen, maar zijn ook zeer divers.
- Soms is kritiek onfatsoenlijk, maar vaak ook inhoudelijk en constructief.
- Kritiek lijkt ook voort te komen uit zeer hoge verwachtingen, mogelijk te verklaren vanuit:
 - Gebruik van iconische metaforen (“de nieuwe Erasmusbrug”).
 - Hooggespannen verwachtingen bij voorstanders van het Stadsinitiatief en druk vanuit tegenstanders van het Stadsinitiatief, ontstaan voordat de Luchtsingel in beeld kwam.
 - Het budget is enkele ordegrotes hoger dan een typisch participatieproject, maar niet dan voor een publiek werk
 - In hoeverre indirecte effecten (uitstraling, voorbeeldfunctie, ‘leergeld’) gewaardeerd worden.
- De kritiek dat de Luchtsingel slechts verbonden is met een klein, elitair gezelschap lijkt niet terecht. De kritiek dat er onvoldoende transparantie is, lijkt wel terecht.
- Soms gaat de kritische discussie over de impact, maar soms is de kritische discussie ook onderdeel van die impact.

6.1 Verhaal

Al vanaf het begin van het Stadsinitiatief, dus ver voordat de Luchtsingel in beeld kwam, is het Stadsinitiatief onderwerp van enige discussie. Rondom de verkiezingen en in de periode na de verkiezingen (vooral als in de beleving van velen de uitvoering stagneert), wordt deze kritiek echter intensiever en breder. De kritische geluiden delen een aantal elementen, waaronder in de meeste gevallen onvrede over de hoogte van het bedrag, en vormen zo een verhaal. Van de andere kant is de kritiek ook zeer divers: bijv. hoe zwaar en hoe fundamenteel de kritiek is en of het voornamelijk de Luchtsingel zelf of de Luchtsingel als Stadsinitiatief betreft. Vaak stellen critici ook expliciet dat hun kritiek slechts bepaalde aspecten betreft. Zo stellen critici van het Stadsinitiatief vaak dat ze niet tegen de Luchtsingel *an sich* zijn, maar wel tegen de financiering vanuit het Stadsinitiatief. Sommige critici geven aan dat hun kritiek breder is geworden (omdat ze bijvoorbeeld ook kritisch zijn geworden over de uitvoering van de Luchtsingel, zoals de politieke commentaren op de sociale veiligheid), anderen hebben ook aangegeven dat ze op sommige punten in de loop der tijd op sommige punten minder kritisch zijn geworden (bijvoorbeeld toen de oversteek over het spoor wel degelijk lukte).

We kunnen de kritiek die we op diverse plekken (interviews, media, online fora, debatten) hebben gevonden categoriseren naar kritiek die zich vooral op het project van de Luchtsingel richt, en kritiek die zich vooral op het Stadsinitiatief (2012) richt. Tot slot is er nog een groep kritiekpunten die zich op de combinatie richt.

Kritiek vooral gericht op het Stadsinitiatief

Een enkel, principieel kritisch geluid richt zich tegen directe macht van burgers, maar voor het grootste deel zijn zelfs de critici van het Stadsinitiatief niet principieel tegen (of zelfs voor) deze vorm van *empowerment*. De kritiek richt zich wel op de omvang van het bedrag dat aan één enkel initiatief gegeven kan worden; juist één van de unieke kenmerken van het Stadsinitiatief. De argumenten waarom het bedrag te hoog is, zijn onder andere:

- Bij dit soort bedragen is het juist moeilijk om een vliegwieleffect te krijgen, omdat co-investering van miljoenen moeilijk haalbaar is of alleen voor commerciële partijen die zo hun onderneming financieren.
- Dit bedrag had wellicht in goede tijden gekund, maar is een verkeerd signaal (“feestje”) in crisistijd, of had beter besteed kunnen worden aan elders minder bezuinigen.
- Door de omvang van de projecten, is deze regeling niet meer breed toegankelijk: het vraagt immers veel van burgers om een degelijk voorstel voor een miljoenenproject neer te leggen.
- Het effect van bijvoorbeeld veertig keer een ton of nog kleinere bedragen was voor de stad vele malen groter geweest, ook omdat kleine projecten dicht bij (alle) burgers kunnen staan.

Overige kritiekpunten zijn onder andere:

- De kosten voor het organiseren van de verkiezingen voor een Stadsinitiatief zijn hoog.
- Het doel van de stadsinitiatieven is te open: de gemeente zou meer inhoudelijke richting moeten geven of zou zich moeten beperken tot projecten “in de wijk”, die maatschappelijke participatie van burgers bevorderen.
- Het Stadsinitiatief stelt zich tot doel om goede ideeën vanuit de Rotterdamse maatschappij te faciliteren, maar dit zou in principe ook kunnen en moeten doordat bijv. ambtenaren, politici en bestuurders ideeën oppikken uit de stad en deze via de normale kanalen leiden; het Stadsinitiatief is zo slechts een ‘bypass’ van een verkalkte organisatie.
- De opkomst is te laag om van de wil van de Rotterdammer te spreken.

Kritiek vooral gericht op de Luchtsingel

Er is een zekere evolutie in de kritiek op de Luchtsingel waar te nemen, de ontwikkeling van de Luchtsingel zelf volgend. In het begin is de kritiek vooral gericht op de achterliggende stedenbouwkundige visie. Bijvoorbeeld het stedenbouwkundige argument dat problemen op maaiveld, ook op dat maaiveld moeten worden opgelost i.p.v. dat niveau te ontvluchten.

Men vraagt zich af of het nog wel een goed idee (dat ZUS heeft overgenomen van de gemeente) is om voetgangers hier naar niveau +1 te halen nu het idee dat deze route ook door fietsers gebruikt kan worden om via het Hofbogentracé richting Den Haag te fietsen is verlaten. Levendigheid op het +1 niveau zal volgens de critici alleen ontstaan als voldoende gebouwen langs de route een entree op dit niveau krijgen. Daarnaast staat de architectonische uitwerking als tijdelijke voorziening ter discussie.

Daarnaast zijn sommige niet overtuigd dat ontwikkelen vanuit tijdelijkheid meer doet dan een tijdelijke oplossing of tijdelijke waarde bieden. De kritiek is dat uiteindelijk toch grootschalige ontwikkeling noodzakelijk is, ofwel om economische redenen ofwel omdat bijv. het Schieblock het einde van zijn technische levensduur nadert. Tot slot wordt soms juist aangedragen dat de Luchtsingel nauwelijks meer een tijdelijke, flexibele ingreep is: in feite is het een permanente structuur die met veel geld en moeite voor (oorspronkelijk) vijf jaar wordt neergezet.

Een deel van de kritiek, zeker naarmate het detailontwerp bekend (of in het straatbeeld zichtbaar) wordt richt zich juist op de details. Terugkerend thema is daarbij de materiaalkeuze, in de ogen van sommigen 'lelijk grijs' hout en een te weinig open of slanke structuur, vooral bij de overgang over het spoor. Deze korte overgang over het spoor krijgt veel kritiek te verduren als potentieel onveilige plek.

Tot slot is er een zekere irritatie onder critici waar te nemen richting de in hun ogen te lovende verhalen van anderen, waaronder initiatiefnemers. Deze critici zien de Luchtsingel in principe als een redelijk of zelfs goed project, maar vinden de positieve verhalen sterk overdreven.

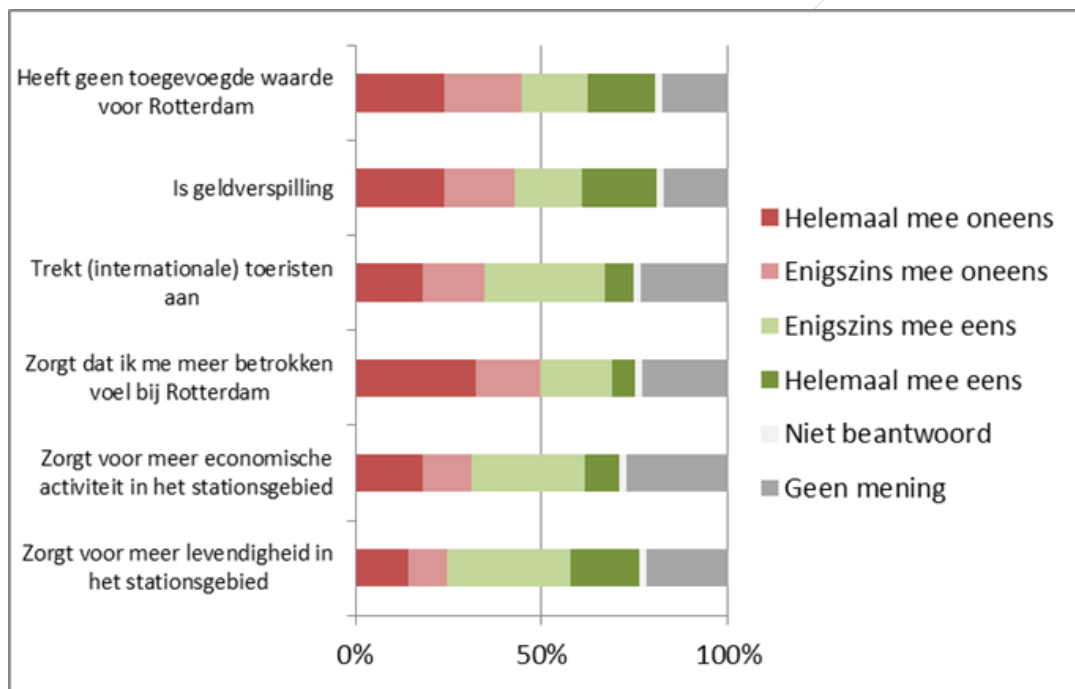
Kritiek gericht op de combinatie van Luchtsingel en Stadsinitiatief

Een aantal kritiepunten bevindt zich op het raakvlak tussen de Luchtsingel en het Stadsinitiatief. De meeste kritiek komt er op neer dat de Luchtsingel niet geschikt is als Stadsinitiatief of niet aan de verwachting of doelen van het Stadsinitiatief voldoet, omdat:

- De Luchtsingel (meestal wordt bedoeld: de fysieke brug) niet een nieuw idee is, dus dat het Stadsinitiatief geen innovatie te weeg heeft gebracht.
- De Luchtsingel vanuit Stadsontwikkeling gefinancierd zou moeten worden.
- De Luchtsingel zou ook zonder Stadsinitiatief via crowdfunding gerealiseerd kunnen worden.
- De Luchtsingel is niet 'Stadsbreed', het is een project voor een klein gebied, gesteund door een 'elitair' gezelschap.
- De Luchtsingel is niet een initiatief van burgers, maar van een bedrijf.
- De Luchtsingel heeft onvoldoende (zekere) co-investeringen.
- De Luchtsingel (in zijn oorspronkelijke vorm) bevat(te) gestapelde subsidies

Ook wordt Luchtsingel voor sommigen een voorbeeld van de al bestaande kritiek over het te hoge bedrag: men vergelijkt de geplande kosten in de crowdfunding opzet van de Luchtsingel met de kosten voor de brug zelf in het Stadsinitiatief (en soms ook met de kosten van het hele Stadsinitiatief). Daarbij worden ook vaak mogelijk oorzaken van het veel hogere bedrag genoemd, waaronder het vermoeden dat het project onnodig is ‘opgeblazen’ tot er zo veel (onnodige) kosten waren en een vermoeden dat veel geld bij de initiatiefnemers achterblijft.

Daarnaast is een deel van de kritiek gericht op de meer technische uitwerking, vooral richting de uitvoering en voldoen aan alle voorwaarden van het Stadsinitiatief. Zoals de kritiek dat de risico’s van de Luchtsingel onvoldoende in kaart zijn gebracht en/of beheerst, (bijv. als de brug halverwege stil komt te liggen) of dat er ‘creatief’ geschoven is tussen jaren met het gemeentelijke budget. Lang niet al deze punten relateren overigens aan oorspronkelijke doelen (zoals vastgelegd in de formele criteria).



6.2 *Interpretatie en analyse*

Veel kritiek richt zich niet op een vermeend gebrek aan effect, maar op een vermeend gebrek aan (procedurele) legitimiteit. Deels is deze kritiek er al vanaf het begin van het Stadsinitiatief, maar deels zijn deze eisen ook emergent: ze zijn ontstaan en versterkt gedurende het proces. De Luchtsingel als overheidsgefinancierd project, krijgt te maken met een aantal vragen die als crowdfunding project niet of nauwelijks aan de orde waren. In het Stadsinitiatief traject zelf kwamen een aantal van deze vragen ook pas laat aan de orde. Wat hier van te leren valt, is dat zeker in een publieke context, projecten worden afgerekend op meer dan alleen de impact die ze hebben.

Een deel van de kritiek stelt de impact op oorspronkelijke (en emergente) doelen van de gemeente en initiatiefnemers ter discussie: er wordt bijv. in twijfel getrokken of het project tot waarde-ontwikkeling in het gebied leidt en of deze projectomvang burgers het initiatief geven tot een betere uitkomst leidt dan dat traditioneel bestuur het project had ondernomen.

Een deel van de kritiek beargumenteert dat andere aspecten, doelen en verwachtingen dan waar de gemeente en initiatiefnemers het zwaartepunt leggen belangrijk zijn: waaronder het effect in verhouding tot de kosten, of de esthetiek van de brug.

De discussie kan deels ook juist als onderdeel van de impact gezien worden. Naar onze indruk zijn veel van de discussies rondom de Luchtsingel (en het Stadsinitiatief) scherp, maar inhoudelijk gericht en in staat daadwerkelijk bij te dragen aan het verspreiden en generen van kennis en meningen rondom anders ontwikkelen en anders besturen. Dit soort dialogen – weliswaar misschien op een andere toon – waren juist ook beoogd met het stadsinitiatief Luchtsingel. Dat neemt niet weg dat zeker in de social media over de Luchtsingel een enkele keer de toon ook als onfatsoenlijk ervaren kan worden.

Veel van de kritische verhalen richten zich vooral op de directe effecten in het gebied en niet op indirecte effecten zoals leren over nieuwe rollen, uitstraling voor de stad of voorbeeldfunctie voor anders ontwikkelen. Deze nauwere doelstellingen, maken ook dat de kritiek op het bedrag versterkt wordt. We zullen hierna op enkele punten van kritiek verder ingaan.

Efficiency / kosteneffectiviteit

In de kritische discussie krijgt efficiency, kosteneffectiviteit (of negatief geformuleerd 'geldverspilling') veel aandacht. Dit argument raakt wel aan impact, omdat een uitspraak of een project een grote of kleine impact heeft, meestal impliciet gerelateerd zal zijn aan de omvang van een project. Vervolgens laat de discussie echter zien hoe moeilijk dit principe te vertalen valt naar een maatstaf of –lat. Er worden in discussies (impliciet) verschillende referentiepunten gebruikt:

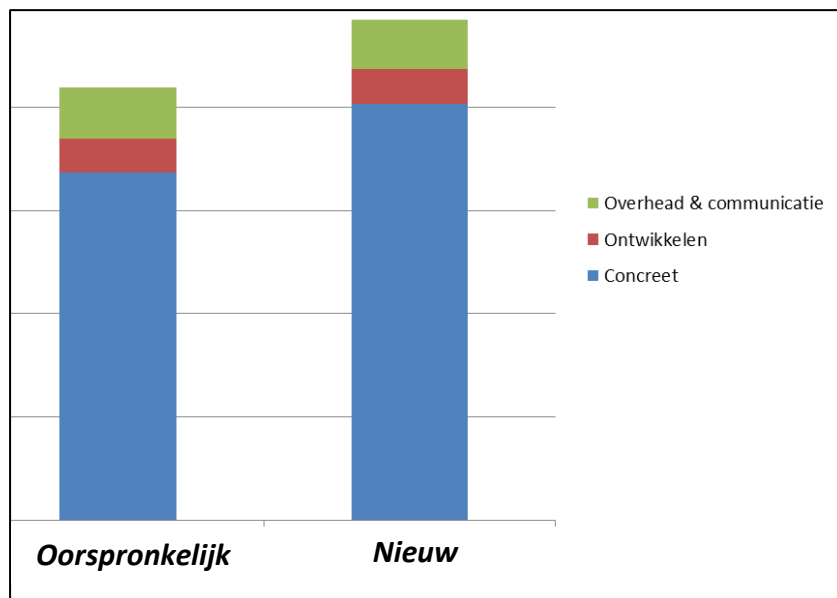
- Het effect van de Luchtsingel vergeleken met het effect van vele kleine projecten voor in totaal even veel geld.
- De uiteindelijke kosten van de Luchtsingel, vergeleken met de begrote kosten voor de Luchtsingel onder crowdfunding.
- De kosten van de Luchtsingel, vergeleken met traditionele uitvoering door de gemeente.
- De bijdrage van het Stadsinitiatief, vergeleken met de maatschappelijke positieve impact van het ongedaan maken van (sociale) bezuinigingen voor zelfde bedrag.

Een deel van deze argumenten raakt behalve aan kosteneffectiviteit, ook aan 'opportunity costs': tegenover de maatschappelijke effecten van de Luchtsingel staat het geld van het Stadsinitiatief dat niet aan andere zaken uitgegeven wordt, zaken die mogelijk een groter positief effect hebben. Naarmate de alternatieve besteding verder van het Stadsinitiatief en Luchtsingel af ligt, wordt dit een steeds sterker ideologisch argument.

Een feitelijk onderzoek naar kosteneffectiviteit zou een gedetailleerde kostencalculatie vragen, een dergelijk onderzoek lag niet binnen de doelen of middelen van deze studie, en was voor wat betreft het ideologische keuzes betreft ook niet onderzoekbaar. Wel kunnen we het volgende aandragen:

- Veel van de kosten zitten in tastbare, gecontracteerde activiteiten. Slechts een beperkt deel van de kosten worden rechtstreeks door initiatiefnemers gemaakt en slechts een klein deel van de kosten zijn bestemd voor communicatie/administratie en/of worden uitgegeven aan meer ontwikkelingsgerichte posten. Het kan dus niet zo zijn dat onnodige kosten in deze indirecte posten, de kosten van de Luchtsingel als geheel sterk hebben opgedreven (zie ook figuur 6.1).
- Een simpele vergelijking tussen de 'vier miljoen' van het Stadsinitiatief en de kosten van de Luchtsingel als crowdfunding is niet terecht. De Luchtsingel als Stadsinitiatief is veel uitgebreider dan het crowdfunding plan. Zelfs als alleen naar het budget voor de fysieke brug gekeken wordt, dan is nog niet te zeggen of de kosten niet aanvankelijk onderschat waren. Wat wel duidelijk is dat de werkelijke kosten voor de 'basisvariant' hoger worden dan oorspronkelijk voorgesteld voor de verkiezingen.

Op een meta-niveau raakt deze discussie wel aan een interessant punt. In de conventionele manier van een stad besturen, spelen onderhandelingen, analyses en overwegingen over de verdeling van middelen een belangrijke rol. Terwijl dit soort afwegingen in participatieve verkiezingen juist moeilijker te maken zijn. Ook de vraag of de gemeente in dit soort publieke werken niet een krachtigere aanbesteder is, lijkt ons een goede vraag voor toekomstige, vergelijkbare programma's, waarbij ook meegenomen zou moeten worden dat een overheden soms ook moeite met kostenbeheersing hebben en vaak aanzienlijke plankosten maken.



Figuur 6-1 globale verdeling concrete projecten, meer op ontwikkeling gerichte activiteiten en overkoepelende kosten (ten tijde van subsidiebeschikking en tussentijdse begroting augustus 2013). Indeling in categorieën door auteurs op basis begrotingsposten zoals verantwoord naar gemeente.

Draagvlak

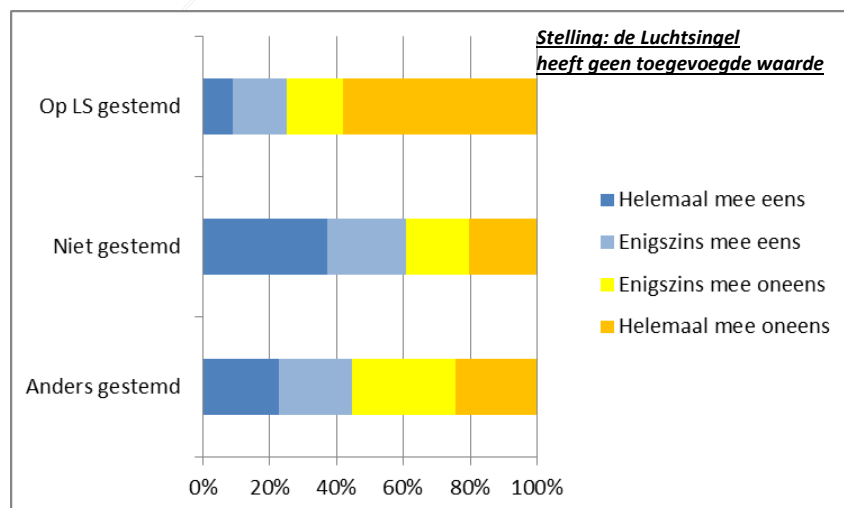
In de vorige hoofdstukken hebben we gekeken naar hoe lokale ondernemers en Rotterdamse burgers denken over de Luchtsingel. Daaruit bleek dat lang niet alle ondernemers en Rotterdammers de meerwaarde van de Luchtsingel zien of zich ermee verbonden voelen. Ook hebben we een aantal kritische kanttekeningen bij het lokaal participatieproces gezet. Maar deze stroken niet met de kritiek van een project dat door een klein groepje gedragen wordt:

- Bij de verkiezingen hebben een kleine 20 000 mensen op de Luchtsingel gestemd, dit alleen al lijkt niet overeen te stemmen met een beperkte groep mensen die het voorstel steunt.
- De verkiezingswinst was het grootst in 'Noord', maar in vrijwel alle wijken was er sterke steun voor dit stadsinitiatief. In het recente burgerpanel is gekeken naar de verschillen in achtergrond tussen mensen die aangeven wel of juist niet op de Luchtsingel gestemd te hebben. De steun blijkt breed onder verschillende opleidingsniveaus, leeftijdsgroepen en etnische achtergrond.
- Een deel van de ondervraagde Rotterdammers in het Burgerpanel geeft aan dat het wel degelijk bij draagt aan hun band met de stad, deze groep kent een bredere samenstelling.

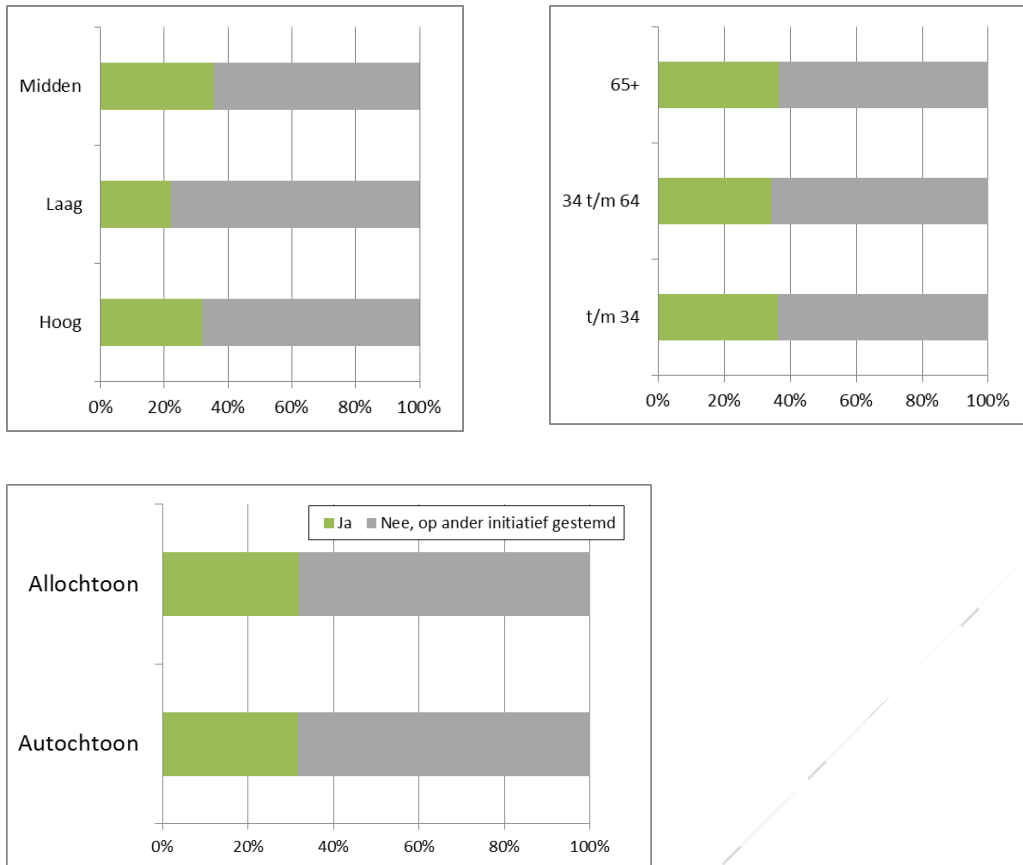
Tot slot worden in ieder geval bij enkele van de activiteiten wel degelijk een bredere groep vanuit de wijk en stad betrokken, bijv. buurtbewoners die participeren in theater of scholen die meedoen met de Dakakker.

Niet-stemmers ontevredener dan anders-stemmers

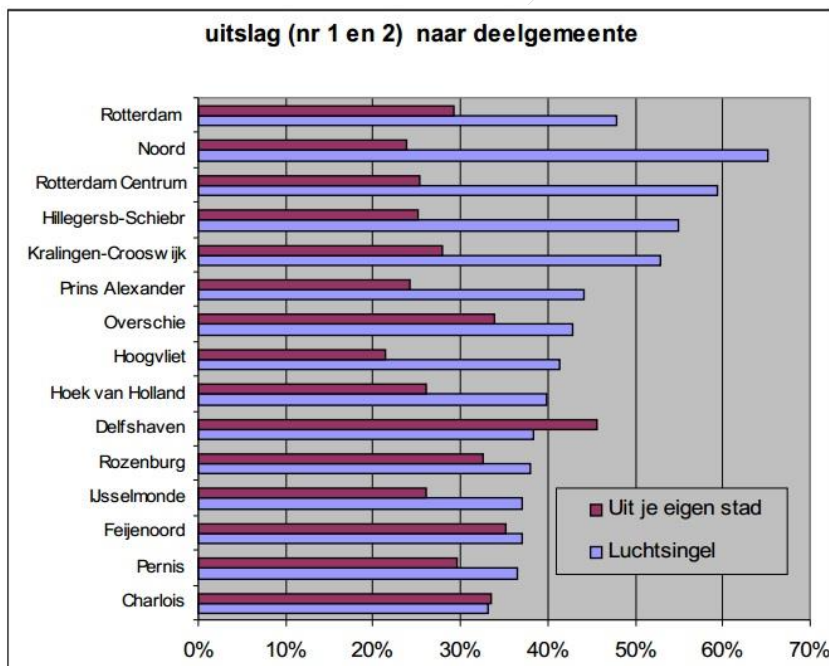
We hebben in het burgerpanel ook gekeken naar mensen die kritisch zijn over de Luchtsingel en hoe zij gestemd hebben in 2012. Daarbij valt op dat de meest kritische groep de mensen zijn die niet gestemd hebben.



Figuur 6-2 Samenhang waardering Luchtsingel en stemgedrag in 2012.



Figuur 6-3 Opleidingsniveau, leeftijd, etnische achtergrond (op basis burgerpanel) en deelgemeente (op basis werkelijke uitslag). Groen=voor Luchtsingel gestemd. Het burgerpanel is niet helemaal representatief voor de Rotterdamse bevolking en de vragen zijn twee jaar na dato gesteld.



Bron: gemeente Rotterdam / COS

Transparantie

Stadsinitiatief de Luchtsingel ziet haar effect juist ook in de rol die het in gesprekken gaat spelen, zo stelt het voorstel “De Luchtsingel speelt een rol in de beleving van de Rotterdammers. De plek zal belangrijk worden in de media, zal terugkomen op Social Media, in gesprekken, op scholen, etc.”. We zien in de praktijk ook dat de mensen betrokken bij de Luchtsingel op allerlei plaatsen actief het gesprek aangaan en mensen proberen te informeren. De initiatiefnemers lijken goed in staat tot het overtuigen, en aangaan van coalities met essentiële partijen.

Maar uit de planteksten, gesprekken met diverse betrokkenen en het bijwonen van het debat (op 11-12-13) valt wel op dat in de communicatie met en naar een bredere publiek, sterk gericht is op uitleggen, overtuigen (ook om mee te doen) en steun verwerven. De communicatiestijl is minder gericht op een open dialoog (zoals een scherp debat) aangaan met elkaar. Een voorbeeld van deze stijl, is de volgende reactie op één van de kritische online forums (Skyscrapercity):

“Beste Luchtsingel-criticasters, voor iedereen die kritisch is over de Luchtsingel, we nodigen jullie graag uit voor een gesprek bij ons op het ZUS-kantoor. Bij de maquette kunnen we jullie hele verhaal vertellen. Want afgaande op de discussie hier is dat wellicht nog niet breed genoeg bekend. Wie mag ik uitnodigen?”

Er is voor buitenstaanders ook weinig ruimte voor eigen oordeelsvorming op basis van feitelijke informatie. Deels is dit ook onmogelijk omdat het project maar gedeeltelijk gedocumenteerd is, maar voor zover documentatie wel bestaat wordt deze niet makkelijk gedeeld. Tijdens het debat op 11-12-13 wordt door de Luchtsingel een vraag uit het publiek om meer inzicht in de financiën te geven, beantwoord met een uitleg dat er financiële verantwoording naar Raad van Toezicht en gemeente is en de opmerking “*ik zou niet weten hoe we het transparanter moeten doen*”. Later reageert de gemeente op het verzoek: “*volgens mij is er een wet op de Openbaarheid van Bestuur, dus als je daar behoefte aan hebt...*” Uiteindelijk wordt er toegezegd dat alle relevante (financiële) informatie via de Luchtsingelwebsite te delen, hetgeen (nog) niet gebeurd is.

Tot slot valt op dat vooral concrete resultaten en naderende mijlpalen gecommuniceerd worden, maar niet over de worstelingen en het proces waar initiatiefnemers in zitten. De initiatiefnemers proberen zo een kwetsbaar proces af te schermen, maar dit betekent dat er ook periodes zijn dat er weinig wordt gecommuniceerd en mensen zich ongeïnformeerd voelen over de voortgang. We zullen in het volgende hoofdstuk vanuit de theorie over transitie verder uitleggen waarom transparantie belangrijk is voor impact van dit soort vernieuwingen, inclusief transparantie over de worstelingen en het achterliggende proces.

Hooggespannen verwachtingen

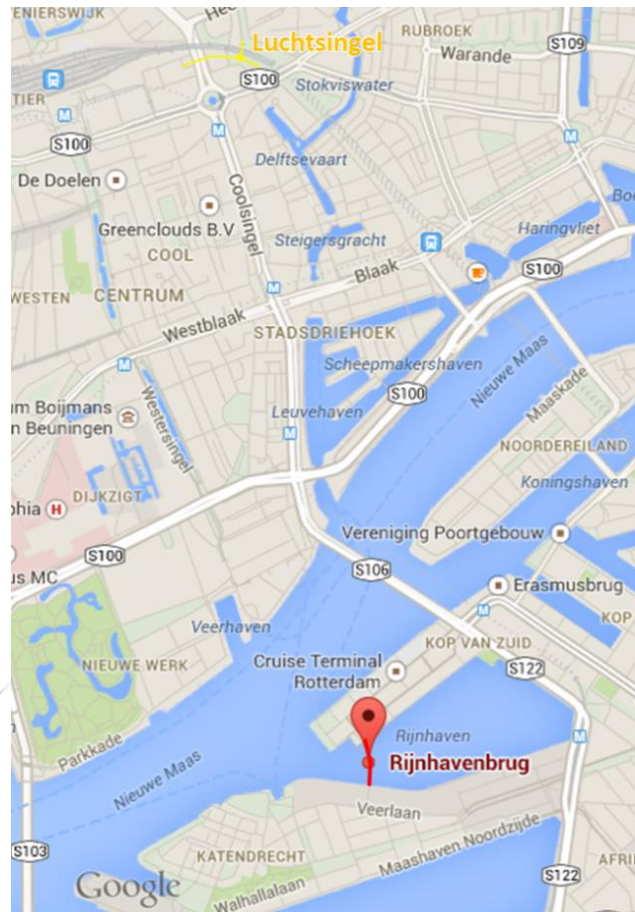
De discussie rondom de Luchtsingel maakt ook duidelijk dat het oordeel over impact sterk afhankelijk is van de (kennelijke) verwachtingen die leefden en leven rondom het Stadsinitiatief en de Luchtsingel. Daarbij valt op dat teleurstelling ook vaak samenhangt met zeer hoge verwachtingen van (of eisen aan) het stadsinitiatief Luchtsingel. Dat kan niet meteen verklaard worden uit het voorstel zelf, al laat het oorspronkelijke niet scherpe onderscheid tussen idee en concreet plan en tussen context en project wel ruimte voor verwarring. Tegelijk is het voorstel wel duidelijk dat het zich wat betreft direct effecten vooral op het gebied zelf richt. Mogelijke verklaringen voor die teleurstelling vanuit hoge verwachtingen zijn:

- Het Stadsinitiatief zelf, zeker ook door alle debatten er omheen, kent wel heel hoge verwachtingen, zoals dat stadsinitiatieven beeldbepalend zijn en in principe voor alle Rotterdammers. Voor de Luchtsingel werd er al kritiek op de Luchtsingel als geldverspilling. Vorstanders stelden hier de enorme impact, vliegwiel-effect e.d. van het Stadsinitiatief tegen over. Hierdoor kwam de Luchtsingel in een 'alles-of-niets' discussie terecht.
- De bedragen van het Stadsinitiatief worden afgezet tegen de bedragen die normaal aan burgerparticipatie worden gegeven. Vanuit dat opzicht is het bedrag enorm, en ook vanuit daar lijkt de verwachting te ontstaan dat er een iconisch groot project van te financieren is. Maar voor ontwikkeling van publieke ruimte is vier miljoen niet een enorm bedrag. Als we in de recente geschiedenis kijken welke publieke projecten door vrijwel alle Rotterdammers omarmd zijn en iconen in de stad geworden zijn, dan zijn dit projecten met enorme budgetten (bijvoorbeeld de Erasmusbrug).
- Ten derde, de initiatiefnemers van de Luchtsingel gebruiken vaak ook iconen als metafoor, zoals de Erasmusbrug of de Ponte Vecchio (Florence). Hoewel de initiatiefnemers mogelijk dit als illustratie voor bijv. de rol van bruggen in een stad gebruiken, zou het in combinatie met de vorige punten de hooggespannen verwachtingen kunnen versterken.

Rijnhavenbrug – een vergelijkbare ontwikkeling?

In interviews en tijdens de stakeholder- en expertsessie kwam het voorbeeld van de Rijnhavenbrug (die de buurt Katendrecht verbindt met de Wilhelminapier voor fietsers en voetgangers, zie kaart), naar voren als interessante vergelijking met de Luchtsingel:

- De Rijnhavenbrug was niet strikt noodzakelijk voor de ontsluiting van Katendrecht, net zo als er o.a. via tunneltjes er al functionele (maar wellicht weinig uitnodigende) verbindingen zijn in het Luchtsingelgebied (al verkort de Rijnhavenbrug de route naar het centrum wel tot een halve kilometer).
- De Rijnhavenbrug is weliswaar duurder en permanent, maar met ongeveer 8 miljoen, beter vergelijkbaar met de voetgangersbrug van de Luchtsingel, dan bijv. de Erasmusbrug.
- De Rijnhavenbrug is (definitief) tot besloten en gerealiseerd, nadat de grote kentering in Katendrecht al lijkt plaatsgevonden te hebben. Net zoals als bij de Luchtsingel, versterkt hij ontwikkelingen die al gaande zijn, maar is het moeilijk achteraf te zeggen hoe groot de bijdrage is en in hoeverre hij “noodzakelijk” was om de ontwikkeling van het gebied te voltooien.



7. Reflectie vanuit theorie

Kernpunten

- **Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl vraag onder andere om rolverandering, ketenverbreding en ketenverlenging. Op al deze punten levert de Luchtsingel een belangrijke innovatieve bijdrage:**
 - **Verlenging: hand-in-hand gaan van waardeontwikkeling en ontwikkeling**
 - **Verbreding: meenemen van aspecten zoals cultuur, participatie, groen etc.**
 - **Rolverandering: nieuwe situatie is voorbeeld en worsteling voor alle betrokken – zowel gemeente als private ontwikkelaar van publieke ruimte**
- **Stadsinitiatief de Luchtsingel is vanuit de principes van Transitie management een goed voorbeeld van vernieuwing door ruimte te bieden aan een koploper, tegelijk zien we ook twee aandachtspunten:**
 - **Vanuit het principe van ‘gedeeltelijke maakbaarheid en ruimte bieden’, waarschuwen we voor te veel focus op verantwoordings- en controlemechanismen ten koste van aandacht voor innovatie**
 - **Vanuit het principe van ‘leren, verbreden en opschalen’ benadrukken we dat (uiteindelijk) transparantie om mensen het verhaal van de innovatie zich eigen te laten maken, en zo nodig kritisch te bediscussiëren, cruciaal is.**

7.1 *Reflectie vanuit gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*

Sinds 2010 wordt in een groeiend aantal publicaties (zie overzicht in bijlage B.) gewezen op de noodzaak tot verandering van de aanpak van gebiedsontwikkeling. Nu hoogconjunctuur is ingewisseld voor economische krimp ontbreekt het vertrouwen dat de opbrengsten op de lange termijn hoge voorinvesteringen rechtvaardigen. Momenteel wordt gestuurd op de opbrengsten die het gebied nu kan genereren. Gebruikers en eigenaren worden aangemoedigd hun bezit zo aan te wenden dat het ecologisch, sociaal én economisch meerwaarde oplevert. Deze organische gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door stapsgewijze, kleinschalige transformatie met behulp van een globaal ontwikkelingsplan.

De ontwikkeling ‘oude stijl’ was gestoeld op een verdienmodel waarbij alle gronden werden aangekocht en vervolgens uitgegeven aan ontwikkelaars. Doel was het realiseren van winst op grond- en opstalontwikkeling. Het samenwerkings- en financieel model hield daarmee op aan het einde van de realisatiefase. Ondanks grootschalige voorinvesteringen en lange terugverdientijden was deze vorm van ‘projectontwikkeling XL’ winstgevend voor zowel publiek als privaat. De exploitatiefase bleef buiten beeld en werd overgelaten aan de nieuwe eigenaren, zoals vastgoedbeleggers en de beheerorganisatie van de gemeente. Het model zorgde voor een bouwwoede en - toen de vraag naar kantoren, bedrijventerreinen en winkelpanden wegviel - leegstand.

Zo bezien is het verloop van de ontwikkeling Rotterdam Central District exemplarisch voor het vastlopen van een aanpak van gebiedsontwikkeling die vanaf begin jaren negentig als praktische uitwerking van een ruimtelijkeordeningsbeleid van ontwikkelingsplanologie gemeengoed werd. Deze aanpak van gebiedsontwikkeling van vóór de crisis kenmerkte zich

door grootschalige plannen en nog grotere ambities, gedreven door een aanbodgestuurde markt.

In 2012 publiceert het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de handreiking 'Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl' waarin op basis van een eerder verschenen artikel in Real Estate Research Quarterly (Peek, 2011) een perspectief voor gebiedsontwikkeling wordt geschetst dat partijen uitdaagt andere rollen in te nemen en daarmee bestaande wijzen van werken te verlaten. Zo wordt in de handreiking gepleit voor het verlaten van de rol van ontwikkelaar en de daarbij behorende kortetermijnvisie en om in plaats hiervan gebieden te gaan ontwikkelen vanuit de rolopvatting van langdurig eigenaar/gebruiker. Het gaat erom de (waarde)keten van gebiedsontwikkeling te verlengen met de exploitatiefase waarin voor- en nadelen van keuzes in de ontwikkelingsfase worden ervaren. Nu vastgoedwinsten zijn verdampt en niet meer via de gemeentebegroting kunnen worden overgeheveld naar andere beleidssectoren, is het belangrijk zicht te krijgen op het totale rendement van investeringen in gebiedsontwikkeling. Het daagt de gemeente uit om ook relaties te leggen met:

- andere (beleids)velden, zoals stedelijke economie, verkeer en vervoer, waterbeheer, veiligheid, voeding, onderwijs en sociale zaken;
- andere vastgoedportefeuilles in de stad, zoals die van de eigen gebouwen en ander maatschappelijk vastgoed, maar ook bezit van grote eigenaren als woningbouwcorporaties;
- andere diensten die bijdragen aan het functioneren van de stedelijke omgeving, zoals stadsbeheer en de verzelfstandigde of geprivatiseerde diensten als energie en openbaar vervoer.

Zo ontstaat een integraal beeld van de prestatie - het rendement - van het gebied.

Naast ketenverlenging is ook het verbreden van de (waarde)keten van gebiedsontwikkeling aan de orde. Gebiedsontwikkeling gaat om meer dan het realiseren (en exploiteren) van vastgoed. Om een duurzaamheidsprestatie te kunnen leveren, is het essentieel dat de stromen die het gebruik van het vastgoed mogelijk maken, zoals energie, water, mobiliteit, voedsel en afval, integraal in de opgave worden meegenomen. Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl gaat in de kern over ketenintegratie en de rolverandering van partijen die hiervoor nodig is. Partijen die een gebied gezamenlijk ontwikkelen, gaan een gebied gezamenlijk verbinden. Zij verbinden zich langdurig aan een gebied, waardoor het rendement zich ook over een lange periode uitstrekt. Investeringen leveren dus een lange termijn rendement op, dat niet alleen voortkomt uit vastgoedontwikkeling, maar ook uit creatie van andere waarden. Deze verbinding is ook nodig voor een nieuwe oriëntatie op de wisselwerking tussen mens en gebied. Het gaat naast economische en ecologische meerwaarde (of duurzaamheid) ook over de sociale en culturele meerwaarde die met de ontwikkeling van een gebied gepaard gaan. Dit zijn de meer softe, niet fysieke waarden zoals sociale cohesie, beleving en educatie uitgaande van symbiose tussen mens, economie, landschap en natuur.

We reflecteren op het stadsinitiatief Luchtsingel als vorm van gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl aan de hand van drie kernelementen van gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl:

1. In hoeverre draagt de Luchtsingel bij aan het **verlengen van de keten** van gebiedsontwikkeling?
2. In hoeverre draagt de Luchtsingel bij aan het **verbreden van de keten** van gebiedsontwikkeling?
3. In hoeverre draagt de Luchtsingel bij aan een **rolverandering** van de gemeente in gebiedsontwikkeling?

Ketenverlenging en de Luchtsingel: ‘Place-making’ voor de ‘permanente tijdelijkheid’

Stadsinitiatief de Luchtsingel draagt bij aan het verlengen van de keten van gebiedsontwikkeling wanneer het gaat om het erbij betrekken van de huidige exploitatiefase. ZUS vergelijkt de bestaande aanpak van stedelijke herontwikkeling met een operatie waarbij de patiënt in kwestie – althans tijdelijk – overlijdt. De gemeentelijke aanpak van ‘kopen, slopen en uitgeven’ en het achterliggende financiële regime dienen te veranderen, zeker wanneer onder invloed van crisis aanmerkelijke vertraging ontstaat. ZUS pleit voor een invulling van de tijdelijkheid met ‘place-making’. Zij werkt hier actief aan door het tijdelijk exploiteren van het Schieblock, het organiseren van activiteiten er omheen en het leggen van verbindingen in het door grootschalige infrastructuur doorsneden gebied.

Het stadsinitiatief Luchtsingel en de tijdelijke exploitatie van het Schieblock tonen aan dat investeringen in ‘place-making’ in de tussentijd een positief effect hebben op het imago van de plek en daarmee een betere uitgangspositie voor de verdere ontwikkeling creëren dan het ‘glooiende grasveld’ dat na de voorgenomen afbraak van het Schieblock in 2007 zou zijn ontstaan. Bij gebrek aan financiering vanuit de gebiedsontwikkeling RCD zijn het uiteindelijk crowdfunding, het Stadsinitiatiefbudget en een reeks van gemeentelijke en andere subsidies die de ‘place-making’ mogelijk hebben gemaakt.

Het huidige financiële regime van gebiedsontwikkeling verhindert de gemeente en geëngageerde vastgoedontwikkelaars om te investeren in de invulling van deze tijdelijkheid. In de grondexploitatie dienen investeringen direct verbonden te zijn aan verkoopopbrengsten. Investeringen in openbare ruimte worden bekostigd uit deze opbrengsten en vinden daarom grotendeels pas plaats wanneer het vastgoed is ontwikkeld. In de tussentijd worden de uitgaven aan openbare ruimte geminimaliseerd met oog op de voorgenomen ontwikkeling.

Het gebied van de Luchtsingel maakt overigens maar gedeeltelijk deel uit van de gebiedsontwikkeling Rotterdam Central District (RCD) en daarmee is deze financiële systematiek begrensd tot het Schiekadeblok deel van de Test Site. Investeringen als de Luchtsingel die grotendeels buiten het RCD-gebied plaatsvinden en daar ook mogelijk tot

directe opbrengsten, zoals een stijging van OZB-inkomsten bij verhuur van de Shell-toren en het Fortis-gebouw, zijn lastig aan de RCD-ontwikkeling toe te rekenen omdat dergelijke opbrengsten uit de exploitatie niet in de systematiek (mogen) worden meegenomen.

Wanneer het gaat om het bij de gebiedsontwikkeling betrekken van de toekomstige exploitatiefase heeft de Test Site zeker bijgedragen aan het versterken van het concept 'Weena - Global City District' zoals dat in 2007 voor de stationsomgeving werd gepresenteerd en waarin naast grote internationale bedrijven ook plaats moet zijn voor kleinschaligere en lokaal gewortelde bedrijvigheid. In de huidige vastgoedontwikkelingsplannen wordt duidelijk ingezet op een kleinere korrelgrootte die geschikt is voor vestigingen van het middel- en kleinbedrijf (MKB) die ook in staat gesteld moet worden om binnen het gebied door te groeien. Het is de vraag of dit ook het geval is voor de creatieve bedrijvigheid die zich de afgelopen jaren tot Schieblock en omgeving aangetrokken hebben gevoeld. Vanuit de toekomstige exploitatiefase geredeneerd zou een bredere doelgroep meer potentieel bieden.

Ketenverbreding en de Luchtsingel: cultuur en groen

Stadsinitiatief de Luchtsingel draagt bij aan het verbreden van de keten van gebiedsontwikkeling door het stimuleren van culturele en economische functies in het gebied. ZUS bekritiseert de programmatische verschraving van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen als gevolg van een eenzijdige, economische blik (ZUS, 2007). Tegelijkertijd worden culturele functies van het centrum verplaatst naar gebieden in ontwikkeling die blijkbaar toch behoefte hebben aan een dergelijke verrijking, zoals de Kop van Zuid en Heijplaat.

'Another phenomenon that has reared its head in the absence of direction and vision is the large-scale relocation of cultural events from the city centre to as-yet to be developed venues. In order to lend that same Kop van Zuid some cultural sparkle, the Photo Museum was located there and a cinema with strong ties with the city centre was torn out of its home and resituated there. And some of the most recent examples of the 'relocation market' is the new address of the Rotterdam Academy for Architecture. This college, which is mainly attended by evening students, has now been located far from the harbour with the idea of boosting the development of an innovative new area. The problem, however, is the innovative and cultural vacuum now left in the city centre. A lack of vision and a failure to protect this value on the part of the government apparently possible to see culture as something abstract and generic.'

ZUS, 2009. 'In the temporary city' - (http://www.zus.cc/work/urban_politics/162_Schieblock.php).

Als reactie hierop ontwikkelt ZUS de Test Site als een podium voor culturele activiteiten De Dépendance - later BAR / DEPENDANCE - dat via de nauwe relaties met het IABR een sterke focus op architectuur en stedenbouw heeft. Op het dak van de Hofbogen hebben toneelstukken plaats. In Park Pompenburg wordt ingezet op de ontwikkeling van een hostel en later een boksschool. Inmiddels hebben deze plannen plaatsgemaakt voor een aantal

mobiele paviljoens in de vorm van bouwketen waarvan de functie in samenspraak met buurtbewoners wordt bepaald. Minder prominent in de oorspronkelijke documenten van het stadsinitiatief de Luchtsingel zijn de groene onderdelen. Toch hebben initiatiefnemers (mogelijk ook vanuit hun achtergrond als landschapsontwerpers) oog voor de rol van groen in hun ontwerpen. Hoewel er in de oorspronkelijke documenten van het stadsinitiatief de Luchtsingel veel aandacht is voor de economische en sociale effecten van de Luchtsingel en de fysiek-ruimtelijke kenmerken van de brug, zou je de Luchtsingel met de Dakakker en Park Pompenburg ook als een toevoeging van groen aan de stad kunnen zien. Bovendien heeft de Dakakker een educatieve functie die uitstijgt boven de concrete productie van fruit, groente en honing. Wanneer hier ook over gecommuniceerd zou worden vanuit de initiatiefnemers zou het een voller verhaal worden waarin zowel de mens als de natuur centraal staan bij de (economische) ontwikkeling van het gebied.

Rolverandering en de Luchtsingel: particuliere productie van openbare infrastructuur faciliteren

Wil de ketenintegratie van gebiedsontwikkeling 'nieuwe stijl' gemeengoed worden, dan is een rolverandering van de gemeente gewenst. Is de gemeente in staat om intern te 'ontschotten' en om te gaan met andere dan professionele vastgoedontwikkelaars in gebiedsontwikkeling?

De betrokkenheid van de initiatiefnemers (vooral vanuit hun architectenbureau ZUS) bij de gebiedsontwikkeling van het stationsgebied start vanuit de rol van gebruiker van het Schieblock. Daarnaast zijn zij professioneel ruimtelijk ontwerpers, maar geen professioneel ontwikkelaars. Het is vanuit de rol van gebruiker dat zij zich zorgen maken over de eigen werkomgeving en in actie komen wanneer het Schieblock gesloopt dreigt te worden. In een post op ArchiNed reageren Elma van Boxel en Kristian Koreman op het Stedebouwkundigplan Rotterdam Central District (RCD) dat de gemeente Rotterdam en ontwerpers Maxwan op 12 december 2007 presenteren. Er zit dan inmiddels tien jaar plannenmakerij op, nadat het Rijk in 1997 startte met het programma Nieuwe Sleutelprojecten gericht op de herontwikkeling van de HSL-stations in ons land.

ZUS vraagt aandacht voor de tijdelijkheid met experimenteerruimte, maar blijft in haar daaropvolgende plannen dichtbij het stedebouwkundige plan. De Luchtsingel is niet meer dan een uitwerking van de langzaam verkeerroute door het Schiekadeblok, zoals deze ook al in het in 2001 afgekeurde masterplan van de Britse architect William Alsop opgenomen was. Ook de verbinding over de Schiekade en het spoor via Pompenburg naar de Hofbogen was reeds in het stedebouwkundigplan te vinden en Maxwan had deze zelfs in een aparte ontwerpstudie nader onderzocht.

Kortgezegd geven de initiatiefnemers met de Luchtsingel (en al eerder vanuit ZUS) vooral vorm aan de stedebouwkundige ambities van de gemeente, met dien verstande dat de realisatie ervan naar voren is gehaald en is losgekoppeld van de vastgoedontwikkeling ter

plaats van het Schiekadeblok. Professionals van de gemeente die de aanleg van openbare infrastructuur als hun taak beschouwen, zien de uitwerking van ZUS met lede ogen aan. Terwijl tegelijk sommige van hun collega's ook enthousiast worden over een nieuwe methode van ontwikkelen buiten de gevestigde orde om. Toch weet ZUS met diverse stimuleringsubsidies, crowdfunding en het budget van het Stadsinitiatief meer in het gebied te realiseren dan de gemeente met 15 jaar plannenmakerij en een erfpachtconstructie van € 52 miljoen. Dit toont het verschil in cultuur en werkwijze. Zowel de gemeente als ZUS waren niet voorbereid op deze rolverandering.

Stadsinitiatief de Luchtsingel geldt binnen de dienst Stadsontwikkeling als voorbeeld van een nieuwe manier van werken waarbij publieke investeringen vooral ook als hefboom moeten dienen om private investeringen aan de markt te ontlocken. Deze werkwijze zit in het stadsinitiatief via de spin-offs besloten. Een dergelijke houding vraagt om een brede blik op de opgave. Dit is lastig te bewerkstelligen in de verkokerde gemeentelijke organisatie.

Het stadsinitiatief de Luchtsingel en de Test Site dragen in de ogen van sommige geïnterviewden bij aan een langzame rolverandering van de gemeente. Wanneer we deze rolverandering als een leerproces beschouwen, dan heeft de Luchtsingel bijgedragen aan de bewustwording dat men *niet* bekwaam is in het faciliteren van bottom-up initiatieven en het sturen op een zinvolle invulling van de tijdelijkheid in gebiedsontwikkeling. Dergelijke activiteiten komen voort uit een soort van schaduwplanvorming die nauw verbonden is met de IABR en via subsidie ook door de gemeente wordt gestuurd.

'De verantwoordelijkheid voor de productie van ruimte lag tot voor kort grotendeels bij de overheid. Maar sinds de definitieve toetreding van de markt is deze verantwoordelijkheid langzamerhand uitbesteed. Waar de overheid en markt eerst strikt gescheiden instituties waren, lijkt het tegenwoordig of ze volledig in elkaar op zijn gegaan. De overheid denkt marktgericht en de marktpartijen stellen zich verantwoordelijk op. Maar in deze ogenschijnlijk vanzelfsprekende verhouding is het steeds moeilijker geworden voor de overheid om kaders aan te geven voor de lange termijn en de publieke zaak, aangezien ze zich tegelijkertijd rekenschap moet geven van de vraag van de markt op dat moment.

Anderzijds wordt de markt in bedwang gehouden door een overheid die nog steeds al te graag alles van bovenaf wil regelen. In dit diffuse veld van half-verantwoordelijkheden is geen van de partijen in staat echt risico's te dragen. Dit brengt een calculerend en middelmatig handelen met zich mee met een zeer beperkte duurzaamheid. Het stellen van grenzen en het uitstippelen van langdurig beleid is verdacht geworden. Op het niveau van het project is het aan de architect er het beste van te maken, maar in feite is de uitkomst al vastgelegd in risicocontracten en aanbestedingsprocedures.

[...]

Momenteel is de asymmetrie tussen het politieke en ruimtelijke landschap dusdanig groot dat de ruimtelijke ordening in een impasse verkeerd. Er is geen duidelijke regie, omdat iedereen alles een beetje doet. Juist in een tijd waarin de economische en ecologische krachten zo sterk zijn is er behoefte aan een sterke overheid, die niet probeert overal wat van te vinden, maar die durft te kiezen, grenzen te stellen en die de verantwoordelijkheid neemt voor het publieke domein.'

ZUS (2008), Re-Public

Inmiddels lijkt het moment aangekomen waarop de gemeente, mede onder invloed van het stadsinitiatief, de invulling van de tijdelijkheid niet meer kan blijven benaderen als iets dat

zich buiten haar planvorming en organisatie om begeeft. De tijdelijkheid op het Schiekadeblok duurt inmiddels bijna 15 jaar. Het is niet meer acceptabel dat de gemeente, die zich al deze tijd voornamelijk bezig heeft gehouden met planvorming gebaseerd op een financiële logica die niet in staat is om te gaan met tijdelijkheid, dit nog langer voortzet. Zij zal ook in de tijdelijkheid verantwoordelijkheid moeten nemen voor het publieke domein.

Zo gezien zijn de Luchtsingel en de Test Site een opmaat voor een gebiedsontwikkeling 'nieuwe stijl', waarin tijdelijke voorzieningen wellicht tien of twintig jaar een rol en functie vervullen en tevens richting geven aan de verdere ontwikkeling van een gebied. Op deze manier bouwen aan de toekomst van de stad vraagt om wethouders en gemeentelijke diensten die over de rand van hun portefeuille en takenpakket heen kijken; het is een opgave die breder is dan alleen Stadsontwikkeling, Ruimtelijke Ordening en Financiën. Er zit in ieder geval ook nadrukkelijk een economische, sociale en veiligheidscomponent, en ecologische aan en, in het geval van de Luchtsingel, ook een educatieve en culturele. De verbreding en verlenging van de gebiedsontwikkelingsopgave biedt kansen op meerwaarde en ruimte voor place-making in de tussentijd, zodat gebieden ook tijdens de herontwikkeling blijven leven.

7.2 *Reflectie vanuit governance en transitie management*

De transitie management methode maakt deel uit van een breder wetenschappelijk onderzoeksveld dat aangeduid wordt als ‘transitiestudies’. Transitie management gebruikt inzichten uit verscheidene wetenschappelijke theorieën over het verloop van transitie om met beleid in te spelen op die dynamische ontwikkelingen. Een aantal belangrijke uitgangspunten zijn:

- Het benutten van *windows of opportunity* die ontstaan door ontwikkelingen op: 1) landschapsniveau (zoals macrotrends en politiek klimaat), 2) regimenniveau (de dominante structuur, cultuur en werkwijze van de sector) en 3) nicheniveau (vernieuwende initiatieven op microniveau). Vanuit dit punt: de **gedeeltelijke maakbaarheid en stuurbaarheid** van processen: top-down sturing is vrijwel nooit mogelijk, maar in de *windows of opportunity* is beïnvloeding wel degelijk mogelijk. Het openhouden van opties en kleinschalig leren over die opties: zeker in het begin van de transitie is de onzekerheid over ontwikkelingen en gewenste oplossingen zo groot, dat beter veel verschillende opties op kleine schaal uitgetoet kunnen worden.
- Een belangrijke **rol voor koplopers**: aandacht voor entrepreneurs, vernieuwers, dwarsdenkers en friskijkers in plaats van het gebruikelijke consensusgerichte poldermodel. In visievorming zijn koplopers mensen die niet alleen visionair zijn maar ook op persoonlijke titel los van hun formele positie in de sector kunnen denken.
- **Al-lerende doen en al-doende leren**: vaak hebben deze activiteiten het karakter van een ‘transitie-experiment’, deze hebben de potentie een grote bijdrage te leveren aan de transitie, maar kunnen (en mogen) ook mislukken. Deze experimenten kunnen vervolgens **verbreed (elders ook toegepast en anderen laten leren), verdiept (verregaander, zelf meer leren)** en **opgeschaald** (‘normaal’ worden en institutionele verankering) worden.

We zullen vanuit elk van deze principes op stadsinitiatief de Luchtsingel reflecteren.

Gedeeltelijke maakbaarheid versus publieke verantwoording

In veel opzichten is het stadsinitiatief Luchtsingel een schoolvoorbeeld fundamentele vernieuwing te stimuleren door koplopers radicaal te ‘empoweren’ en dat maakt de kans op een forse impact groot, al is de keerzijde van een dergelijke aanpak dat men bereid moet zijn risico’s te nemen. Ook het geven van veel ruimte om in de praktijk aanpassingen aan de plannen te maken en geen strak afrekenbare doelen te stellen, vergroot de kans op een innovatieve impact. Dat staat vaak op gespannen voet met traditionele benaderingen van projectmanagement, die vaak juist de impact proberen te vergroten door ‘koers te houden’ via ‘SMART’ (slim, meetbaar, afrekenbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden) doelen. Als vernieuwing het doel is, zijn er echter sterke theoretische argumenten dit niet te doen (hoewel enige verantwoordings- en controlemechanismen vaak noodzakelijk blijven).

Deze spanning zien we ook terug bij stadsinitiatief de Luchtsingel. Overwegend enthousiasme maakte plaats voor verantwoordingsvragen, risicobeheersing en andere

controlemechanismen toen de Luchtsingel realiteit ging worden. Dit zijn uiteraard legitieme vragen, zeker toen de governance rond de uitvoering nog niet georganiseerd was, maar ze hebben ook een risico in zich dat belangrijke doelen van het Stadsinitiatief, namelijk ruimte maken en juist ook innoveren, uit het oog verloren raken doordat men de maatstaven van de traditionele subsidieverlening of normale ambtelijke uitvoering hanteert.

Koplopers en ‘coalition of the willing’

Vanuit de theorie en eerder veldonderzoek weten we ook dat koplopers vaak gedreven zijn, daarbij is een zekere ‘eigenwijsheid’ vaak een essentiële succesfactor. Ondanks dat ze vaak goede entrepreneurs zijn die mensen kunnen overtuigen en (korte termijn) coalities kunnen smeden, zijn het geen mensen die een brede consensus proberen bij elkaar te ‘polderen’ of processen volledig open organiseren. Deze worsteling zien we ook terug bij Luchtsingel. Initiatiefnemers beschrijven zichzelf als “eigenwijs, maar niet stug”. Het proces wordt op sommige momenten als te kwetsbaar ervaren om open te stellen of volledige openheid over te geven en in de communicatie voert ‘overtuigen’ veelal de boventoon. Dit heeft ook zijn vruchten afgeworpen: er zijn zaken bereikt die critici voor moeilijk tot onmogelijk hielden.

Leren en transparantie

Vanuit de theorie weten we dat ‘eigenwijsheid’ een belangrijke rol speelt om op kleine schaal innovatie-kernen te creëren waar geleerd wordt over nieuwe manieren van werken, organiseren en denken. Daarvoor is het vervolgens wel belangrijk dat dit leren zich niet beperkt tot de direct betrokkenen. Dit leren door anderen vraagt om anderen inspiratie te bieden door het verhaal van koplopers, maar ook de mogelijkheid een eigen verhaal en inzicht te ontwikkelen over de innovatie van de koplopers. Dit vraagt inzicht in de onderliggende processen, worstelingen, en (soms pijnlijke) lessen die geleerd zijn.

Hier zit in feite ook een keuze in strategie: of men hanteert een conventionele benadering vooral gericht op een efficiënte, gecontroleerde oplossing in één specifieke situatie of men ziet een project als een experiment (of pilot), inclusief meer ruimte, maar wel maximale inzet om de ervaringen en inzichten uit dat experiment (ook in proces) te delen. Meestal zal de faciliterende partij (zoals de gemeente) hier de koploper in moeten complementeren (door ondersteuning of eisen te stellen).

Eerder hebben we geconstateerd dat er juist op dit punt in stadsinitiatief Luchtsingel nog wel punten voor verbetering vatbaar zijn. Voor het vergroten van de impact van de Luchtsingel is het vergroten van transparantie en openheid, wat in deze fase mogelijk ook makkelijker is dan eerder, dan ook een belangrijk aandachtspunt.

8. Conclusies en aanbevelingen

Stadsinitiatief de Luchtsingel toont zowel vanuit transitie- als vanuit gebiedsontwikkelingsperspectief veel potentie om bij te dragen aan een verandering in het gebied, maar minstens zo belangrijk, aan een veel bredere verandering van anders ontwikkelen en anders besturen in Rotterdam (en Nederland). De Luchtsingel experimenteert met het radicaal verbreden en verlengen van de 'ontwikkelketen', waarbij ontwikkeling en gebruik van een gebied samengaan en waarbij niet alleen nauwe economische waardeontwikkeling centraal staat, maar economische, sociale, culturele en ecologische ontwikkelingen elkaar versterken. De Luchtsingel heeft hier invulling aan gegeven door tijdelijkheid te benutten en vanuit een kleinere schaal aan grotere ontwikkelingen bij te dragen. De werkwijze van de Luchtsingel is ook sterk in lijn met de theorie over hoe transitie bevorderd kunnen worden, doordat een sterke koploper in het gebied ruimte heeft genomen en gekregen om op een roldeurbrekkende manier in het gebied verder te bouwen op eerdere ontwikkelingen die ze in gang heeft gezet.

Conclusies en aanbevelingen Luchtsingel

Juist het innovatieve karakter, en het voortbouwen op eerdere ontwikkelingen in het gebied, maakte het in deze studie moeilijk om simpelweg de impact te 'meten'. Deze studie heeft in plaats daarvan een groot aantal van die verwachtingen en percepties over de impact in kaart gebracht en soms ook feitelijk onderzocht. Een aantal belangrijke conclusies op basis daarvan zijn:

- De Luchtsingel bouwt voort op eerdere ontwikkelingen in het oostelijk CS-kwartier/ RCD-gebied, die al een geleidelijke transformatie van het gebied als alternatief voor gestagneerde grootschalige ontwikkeling betekende.
- Het is aannemelijk dat de Luchtsingel deze ontwikkelingen versterkt, al is het te vroeg te zeggen of het deze ontwikkeling consolideert of een volgende stap in waardeontwikkeling inluit; en of deze alternatieve manier van ontwikkelen uiteindelijk traditioneel ontwikkelen complementeert (of in bijv. een aantrekkende economie traditioneel ontwikkelen gaat domineren).
- Indicatoren voor verdere ontwikkelingen laten zien dat er al beperkt positieve signalen zijn: zoals spin-offs, en een positieve verwachting onder ondernemers in het directe gebied. Private partijen hebben echter (nog) geen grote directe co-investeringen in het project gedaan.
- Minstens een even belangrijk effect is dat de Luchtsingel het gebied en ook de stad uitstraling geeft, o.a. in de (vak)media. Daarnaast vervult de Luchtsingel een voorbeeldfunctie voor anders besturen en anders ontwikkelen.
- Daarbij hoort juist dat er scherpe discussies ontstaan over een dergelijk project, in die zin is discussie ook onderdeel van de impact, voor zover het constructief is en over de inhoud gaat.
- Een goede dialoog en leren van de Luchtsingel als voorbeeld, vergt wel meer openheid over de ervaringen, worstelingen en structuur van het Luchtsingelproject.

Een aantal effecten zal pas veel later waargenomen kunnen worden dan deze studie. We zouden dan aanbevelen om naar enkele jaren (of zelfs periodiek) opnieuw de effecten van de Luchtsingel te bestuderen. In deze studie lag in de balans tussen feiten en verwachtingen nog de nadruk op de laatste categorie. In een latere studie zou dit meer in balans gebracht kunnen worden, doordat een aantal effecten wel degelijk meetbaar zijn geworden.

Om die toekomstige meetbaarheid mogelijk te maken, biedt deze studie op een aantal punten al een 'nul' of tussentijdse meting (bijv. de beleving onder Rotterdammers, de co-investering, media-aandacht en de spin-offs). In een aantal andere gevallen zijn spoedig nulmetingen noodzakelijk: bijvoorbeeld rondom de verkeersstromen of daadwerkelijke omzetten van ondernemers in het gebied.

Conclusies en aanbevelingen Stadsinitiatief (en vergelijkbare programma's)

De Luchtsingel is ontstaan voordat het een Stadsinitiatief werd. Voor de Luchtsingel betekende dat de financiering van het oorspronkelijke plan, een reeks aan extra gerelateerde activiteiten en extra publiciteit. In de (aanloop naar) de verkiezingen is rondom het Stadsinitiatief veel energie in stad gegenereerd rondom eigen initiatieven.

Maar het winnen van het Stadsinitiatief maakte de Luchtsingel ook onderdeel van een debat over deze vorm van participatie, dat juist na de verkiezingsoverwinning scherp van toon werd doordat op dat moment meer traditionele vraagstukken over verantwoording, efficiency en controle aan de orde kwamen. Deze fase van formalisatie van het stadsinitiatief en tegelijkertijd het uitwerken van de plannen (waaronder de nodige juridische horden) lijkt alle betrokkenen enigszins overvallen te hebben en lijkt een deel van de energie rondom de eerdere fasen in het stadsinitiatief – in ieder geval tijdelijk – te hebben verminderd. Bovendien waren door het ongekeerde budget voor een burgerinitiatief de verwachtingen rondom de Luchtsingel hooggespannen, terwijl het budget voor ontwikkeling van publieke ruimte juist niet bijzonder hoog is.

De Luchtsingel als Stadsinitiatief 2012 was een grote sprong in het diepe doordat het juist de eerste keer een project in de publieke ruimte betrof. Op die manier heeft het project zeker de grenzen verkend hoe ver burgerparticipatie kan gaan. Op sommige punten bleek dat verder dan menigeen vooraf voor mogelijk hield; op andere punten bleek nog wel duidelijk een sterke rol voor de publieke kerntaken van de gemeente.

Wij zouden op basis van deze studie van het Stadsinitiatief 2012 ervoor pleiten om het innovatieve karakter van dit soort participatieprogramma's sterker te onderkennen, inclusief het belang van leren en het soms moeten betalen van bijbehorend "leergeld". Dat betekent ook een balans vinden tussen verantwoording en controle over publiek geld en ruimte bieden.

De waarde van participatie op deze schaal is zowel wat betreft de zichtbaarheid en impact niet te onderschatten en zouden we aanbevelen door te zetten. Maar wel alleen als deze ook verbonden wordt met de kleinere vormen van participatie, indien mogelijk aangevuld met een nieuw type middelgrote participatieprojecten. In die zin zouden we pleiten voor een meer systematische en grootschalige participatie-aanpak, waarin niet alleen de projecten zelf het doel zijn maar vooral ook het bieden van ruimte, voorbeelden en inspiratie voor Rotterdammers om bij te dragen aan de stad. En in die zin dus een grote impuls te geven aan de zelfredzaamheid en het sociaal ondernemerschap.

Verder zouden we de volgende aanbevelingen doen om de impact van het Stadsinitiatief (of vergelijkbare programma's) in het algemeen te versterken:

- In de huidige procedure van het Stadsinitiatief worden vijf voorstellen door de board geselecteerd (met hulp vanuit het ambtelijk apparaat), waarna de indieners alleen een korte campagnetijd rest. Bij de Luchtsingel betekende dit dat een groot aantal vragen (en kritieken) na het winnen pas losbarstte en veel onder grote druk geregeld moest worden. Ook zijn er forse verschillen tussen het plan voor de verkiezingen en het plan waar subsidie op is verleend. Wij zouden in overweging geven om bij een toekomstig Stadsinitiatief (of vergelijkbaar participatief programma) na het vaststellen van de shortlist, ruimte en facilitering in te bouwen om deze voorstellen te verbeteren.
- Het Stadsinitiatief 2012, en naar onze indruk in mindere mate de Stadsinitiatieven daarna, waren een verkenning van de grenzen van burgerparticipatie. Mogelijk is de tijd nu rijp om hele grote participatie en kleine participatie weer met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld door het creëren van middelgrote participatieve projecten.

Bredere potentie

Deze studie heeft verkend hoe van de effecten van gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl en bestuurlijke vernieuwing geleerd kan worden. Dit kan ook toegepast worden op andere uitdagingen die de op dit moment snel veranderende context van het besturen van een stad met zich meebrengt. De voordelen van meer coöperatieve, bottom-up en stapsgewijze gebiedstransformatie zijn legio, maar steeds vaker ook het enige alternatief. Deze studie onderstreept de noodzaak om als overheid in verschillende rollen en vanuit verschillende afdelingen in verschillende fasen toch gecoördineerd te opereren. Maar ook om te kunnen gaan met onzekerheden, nieuwe ontwikkelingen en een complexe boodschap. Of om primair te denken in termen van condities, interventies en stimuleringsmaatregelen die het sociaal ondernemerschap in de stad versterken en de ruimte geeft.

Het is al aangegeven dat het Stadsinitiatief wat dat betreft een mooi laboratorium heeft geboden voor het experimenteren met deze veranderingen, deze werking zou nog versterkt kunnen worden door:

- Meer bewust werk maken van het ontwikkelen van de verschillende rollen en nieuwe vormen van samenwerking die nodig zijn voor gebiedstransformaties en andere stedelijke uitdagingen. Projecten kunnen gericht worden ingezet om hiermee te experimenteren en capaciteit te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door transformatieteams in te richten die samen met de lokale partijen uit het gebied de ontwikkelingen vorm geven.
- Een nieuwe benadering te ontwikkelen, waar deze studie een basis voor kan zijn, om de kosten en baten van gebiedsontwikkeling in deze vorm beter in beeld te brengen, maar vooral ook te vertalen naar de interne logica van stadsontwikkeling. Hierbij denken we aan de gebiedsprofielen, de financiële kaders waarlangs gebiedsinvesteringen worden beoordeeld, maar wellicht ook hoe gebiedsplannen tot stand komen of de inzet op stadsplannen.