LEREN VAN GEBIEDSONTWIKKELING FEYENOORD CITY

Toekomstgericht reflectieonderzoek. Acht lessen voor toekomstige grote projecten in Rotterdam.

ARCADIS

Colofon

Leren van Gebiedsontwikkeling Feyenoord City
Toekomstgericht refelectieonderzoek. Acht lessen voor toekomstige grote projecten in Rotterdam.

In opdracht van Gemeente Rotterdam

Auteurs Rémi Adriaansens, pr. consultant
Imme van der Leij, jr. consultant
Wouter Jan Verheul, sr. consultant Arcadis / sr. research - lecturer TU Delft
Jaco van Vliet, sr. consultant Arcadis
Vormgeving Joke ter Harmsel, Arcadis
Fotografie Peter Gooris, Pieter Musterd, Frans Parthesius, Hans Tak, David Rozing, Studio Dijkgraaf

Datum September 2023

Inhoudsopgave

Inleiding en leeswijzer 3

Les 1 Aanjagen en vervlechten 9

Les 2 Kaders en controle 18

Les 3 Samenwerking en (schijn)consensus 22

Les 4 Participatie en draagvlak 30

Les 5 Reflectie en adaptiviteit 34

Les 6 Verhaal en betekenis 38

Les 7 Identiteit en sentimenten 44

Les 8 (Netwerk)leren en implementeren 49

Verantwoording en terugblik 54

Literatuurlijst 59

INLEIDING EN LEESWIJZER

ARCADIS

Feyenoord City

Wat kunnen we leren uit Feyenoord City voor de toekomst? Feyenoord City is een majeur stadion-gerelateerd gebiedsontwikkelingsproject in Rotterdam Zuid. In het plan staan duizenden nieuwe woningen, economische en maatschappelijke voorzieningen, een goede verbinding met stad en omgeving, een actieve buitenruimte en een nieuw stadion als vlaggenschip. Maar in 2022 kwam een einde aan het plan voor het nieuwe stadion binnen het project. De betaald voetbalorganisatie Feyenoord (BVO Feyenoord) trok zich terug uit het project en het bestemmingsplan Feyenoord City werd als gevolg vernietigd. Sindsdien bekijkt de gemeente samen met private partijen hoe de andere planonderdelen – in al dan niet gewijzigde vorm – alsnog door kunnen gaan. Tegelijkertijd wil de gemeente lessen trekken uit de voorgaande periode.

De gemeente Rotterdam heeft ons, onderzoekers van Arcadis met een begeleidende rol van een Reflectieteam van de TU Delft, gevraagd te zoeken naar lessen voor toekomstige grote gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarvoor hebben we een toekomstgericht reflectief onderzoek uitgevoerd naar het procesverloop van het project Feyenoord City. Dit onderzoek baseerden we op de uitvraag van de gemeente Rotterdam van 28 februari 2023 en de onderliggende raadsmotie 'Feyenoord City, lessons learned'. De tijdspanne van dit reflectieonderzoek omvat de periode vanaf 11 mei 2017, met de vaststelling van de Position Paper door de raad van Rotterdam, tot en met het besluit van het college in december 2022 om geen locatie meer te reserveren voor een nieuw stadion. Hoewel dit de primaire tijdspanne van het onderzoek omvat, is waar nodig met gesprekspartners de voorgaande periode besproken.

Reflectief en toekomstgericht

De insteek van dit onderzoek betreft reflectief leren: het terugblikken op eigen gedrag en ervaringen. Zo kunnen we bruikbare lessen beschikbaar maken voor toekomstige complexe grote projecten. Belangrijk is dat de respondenten terugkijken met de kennis van nu, terwijl destijds beslissingen zijn genomen en handelingen hebben plaatsgevonden in een specifieke context. Die context kunnen we vanwege de onderzoeksinsteek niet altijd volledig schetsen.

Naast reflectief leren is aandacht gegeven aan instrumenteel leren: het terugblikken op de toepassing van specifieke 'instrumenten' en arrangementen in de scope van het onderzoek (zie uitvraag) zoals het Position Paper, de samenwerking met STIGAM en Stadion Feijenoord, de samenwerking met BVO Feyenoord, de omgevingsparticipatie, de rolverdeling en interne gemeentelijke communicatie, de contracten tussen gemeente en private partijen en de ruimtelijke ordeningsprocedure (het bestemmingsplan).

Als onderzoekers hebben we 30 respondenten in diepte-interviews eerst bevraagd op hun persoonlijke geleerde lessen vanuit hun rol in het project. Daar hebben we op doorgevraagd om de breedte en diepgang aan te brengen. Dit heeft verschillende perspectieven op het procesverloop opgeleverd. Daaruit hebben we als onderzoekers een rode draad herleid van acht centrale thema's waar de respondenten over spraken. Daarbij lieten we zoveel mogelijk ruimte voor meerstemmigheid in de onderbouwing en de bevindingen.

Met achtergrondinformatie (deskresearch), vakinhoudelijke en wetenschappelijke expertise zijn de onderzoekers in staat om te beoordelen, verbanden te leggen en de strategische waarde daaruit te destilleren om tot bruikbare lessen te komen. Dit onderzoek is niet zozeer een reconstructie van feiten en verantwoordelijkheden. Het onderzoek geeft ook geen waardeoordelen over de gekozen oplossingen en structuren en het handelen van personen, organisaties en afdelingen, het is bedoeld om toekomstgerichte lessen te formuleren.

Meervoudige blik: kritische maar ook positieve lessen

In deze rapportage staan de belangrijkste lessen uit het onderzoek. In de hoofdstukken presenteren we zo veel mogelijk een meerstemmig geluid. Dat doen we door niet een enkele duiding de boventoon te laten voeren, maar verschillende perspectieven van verschillende respondenten en experts op een kwestie te presenteren. Soms was een perceptie van een kwestie vrijwel unaniem, in andere gevallen liepen percepties uiteen. Ook hebben we bewust in de gesprekken gevraagd om zowel een donkere als een roze bril op te zetten. Dat wil zeggen: zowel in te gaan op de vraag wat er misging, als wat er goed ging. En wat wel en niet voor herhaling vatbaar is.

Veel respondenten waren in de gesprekken kritisch over het procesverloop van Feyenoord City. Die kritische inzichten hebben in hoofdstukken van dit rapport een plek gekregen. Tegelijkertijd is het bij leren van projecten van belang om ook oog te hebben voor succes. Leren van mislukkingen of teleurstellingen is belangrijk en komt in dit rapport uitgebreid aan de orde, maar uitsluitend leren van falen geeft het risico op blame games en zelfrechtvaardigingsinstincten.

Ook verandering willen inzetten zonder kompas is een effect van leren van falen: wel weten waar je van weg wilt bewegen, maar eigenlijk niet scherp hebben waar je precies naartoe wilt en kunt ('t Hart & Luetjens, 2019). Door de lessen over falen handelingsgericht te stimuleren en daarnaast op zoek te gaan naar successen, krijgt leren richting en ontstaat energie om volgende projecten beter aan te pakken.

Ook in het geval van Feyenoord City hebben de respondenten, maar ook wij als onderzoekers, positieve lessen opgemerkt waarvan het waardevol is om ze specifiek, ook los van de acht thema's, in het vizier te houden voor de toekomst:

1. Er is in het project (vanaf 2017) een integrale gebiedsgerichte aanpak ontwikkeld. In de wereld van grote projecten is dat geen vanzelfsprekendheid.
2. De publieke plannen voor stadion gerelateerde gebiedsontwikkeling heeft de interesse van marktpartijen opgeroepen in een relatief rommelig gebied, waar voorheen weinig markinteresse was, en marktpartijen in een stedelijke coalitie verbonden.
3. Het werken met een Position Paper heeft in beginsel zowel intern als extern gezorgd voor herkenbare publieke randvoorwaarden die de markt stuurden en in de publieke arena zorgden voor controle en een scherp debat; Het vasthouden aan strenge publieke eisen voor een beperkte deelname aan een stadionontwikkeling heeft mede voorkomen dat er een te duur of te risicovol bouwproject is gerealiseerd.

Zodoende beogen we op basis van de inzichten en handreikingen in dit rapport de gemeente Rotterdam te stimuleren om evenwichtig te leren. Voor een verdere verantwoording van onze werkwijze verwijzen we naar het laatste hoofdstuk, 'Verantwoording en terugblik'.

Leeswijzer

Dit onderzoek heeft acht lessons learned voor toekomstige grote projecten opgeleverd, waarin is verwoord wat goed is gegaan en wat anders of beter kan. De acht hoofdstukken bevatten beknopte hoofdlessen en verwijzingen naar specifieke instrumenten en arrangementen die in de uitvraag zijn opgenomen.

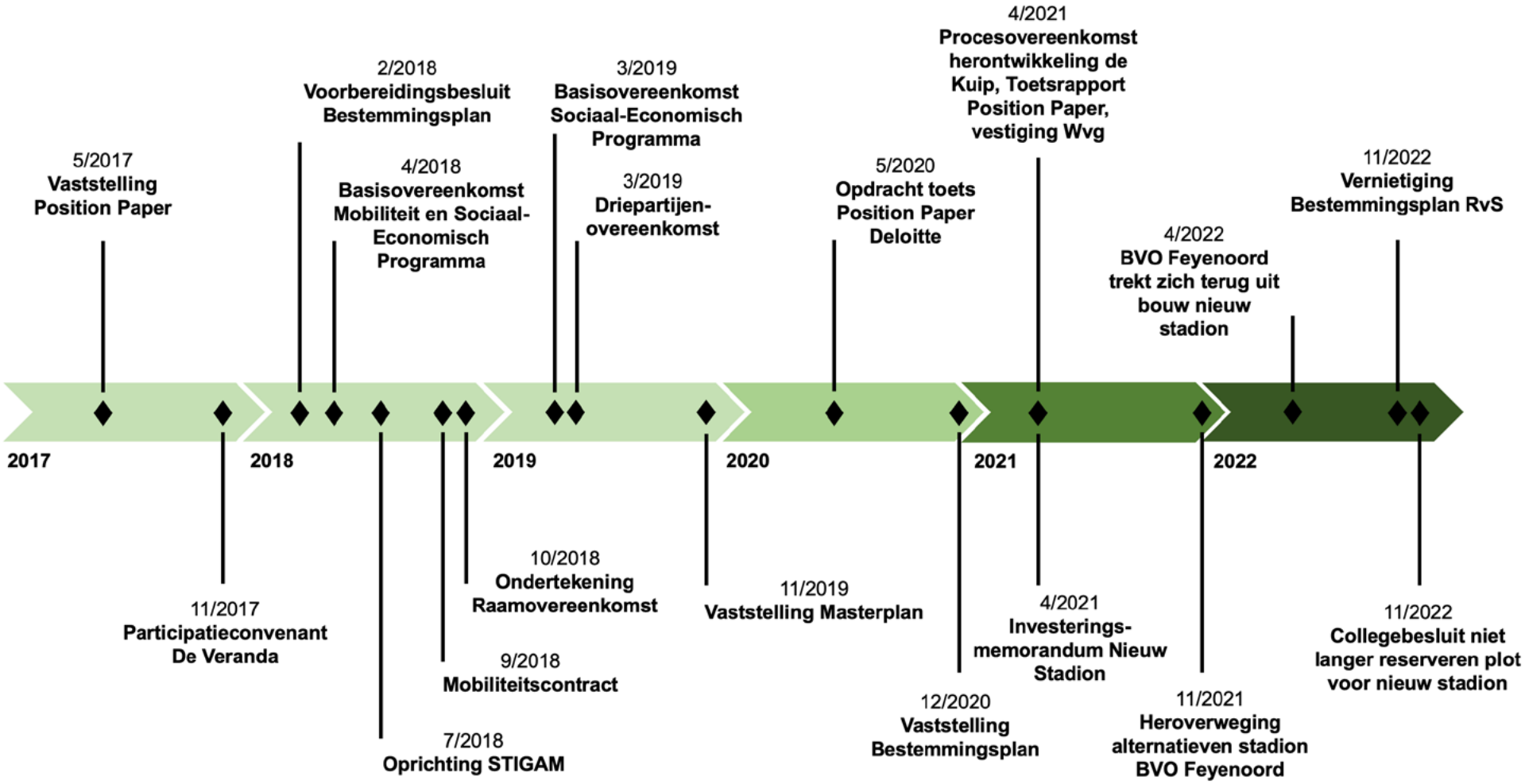
	Centraal thema / hoofdstuk	Hoofdles voor de toekomst	Aandacht voor specifieke instrumenten en arrangementen
1	Aanjagen en vervlechten	'Een vlaggenschip kan helpen als aanjager bij een grote en complexe gebiedsontwikkeling. Geef vroegtijdig inzicht in opties voor aanjagers, de consequenties van het vervlechten en accepteer deze consequenties, zeker in een vervlochten 'alles of niets'-scenario.'	Samenwerking met STIGAM en Stadion Feijenoord. Contracten tussen partijen. Ruimtelijke ordeningsprocedure.
2	Kaders en controle	'Vooraf duidelijkheid over publieke kaders, zoals in een Position Paper, helpt de samenwerking en besluitvorming. Maak ze wel adaptief voor voortschrijdende en dynamische ontwikkelingen op de lange termijn.'	Position Paper. Rolverdeling en interne gemeentelijke communicatie.
3	Samenwerking en (schijn)consensus	'Ongelijksoortige actoren werken samen in gebiedsontwikkeling om consensus te bereiken. Werk voortdurend aan voldoende draagvlak en betrokkenheid van de verschillende betrokken partijen, zeker bij veranderingen in de organisatie(s).'	Samenwerking met STIGAM en Stadion Feijenoord. Samenwerking met BVO Feyenoord. Rolverdeling en interne gemeentelijke communicatie. Contracten tussen partijen.
4	Participatie en draagvlak	'Start zo vroeg mogelijk met participatie en houd dat tot het eind toe vol. Organiseer voortdurend instapmomenten, geef kritiek een plaats, en houd rekening met het verleden.'	Omgevingsparticipatie. Samenwerking met BVO Feyenoord. Samenwerking met STIGAM en Stadion Feijenoord.
5	Reflectie en adaptiviteit	'Organiseer periodiek rust- en reflectiemomenten, zodat er ruimte ontstaat om in te spelen op mogelijke weeffouten, veranderingen in de omgeving, wijzigende (economische) omstandigheden en voortschrijdende inzichten.'	Samenwerking met STIGAM en Stadion Feijenoord. Samenwerking met BVO Feijenoord.
6	Verhaal en betekenis	'Storytelling is een succesfactor voor gebiedsontwikkeling. Het verhaal is de 'motor' die de gebiedsontwikkeling in beweging brengt én houdt. Het verhaal moet groeien en zich verbinden met de belangen van de diverse stakeholders, de omgeving en de stad, zodat tegenslagen en tegenwind kunnen worden overwonnen.'	Rolverdeling en interne gemeentelijke communicatie. Samenwerking met STIGAM en Stadion Feijenoord. Samenwerking met BVO Feijenoord.
7	Identiteit en sentimenten	'Erken de sentimenten rond plekken, mensen en projecten. Werk preventief aan vertrouwen en spelregels en treed collectief op als door grensoverschrijdend gedrag veiligheid in het gedrang komt.'	Samenwerking met BVO Feyenoord. Omgevingsparticipatie.
8	(Netwerk)leren en implementeren	'Herstel 'oud zeer' en geef leren een plek tijdens het project én na afloop. Organiseer het leren binnen het netwerk en in de projectorganisatie en zorg voor borging in de lijnorganisatie.'	Rolverdeling en interne gemeentelijke communicatie.

De lessons learned zijn niet alleen toepasbaar in het samenspel tussen raad, bestuur en ambtenaren binnen de gemeente. Ze zijn juist ook toepasbaar in de samenwerking van de gemeente in externe publiek-publieke en publiek-private netwerken. Een nadere toelichting en onderbouwing van de lessen is in de navolgende acht hoofdstukken te lezen. Naast de hoofdlessen zijn daarin ook een aantal specifiekere lessen te vinden.

De opbouw van ieder hoofdstuk is als volgt:

1. In de eerste paragraaf volgt de bondig geformuleerde hoofdles, vanuit een retrospectieve les (inzicht) en een prospectieve les (aanbeveling).
2. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf op basis van het onderzoek naar Feyenoord City vanuit bevindingen onderbouwd wat de inzichten en percepties zijn geweest die tot de hoofdles hebben geleid.
3. In derde paragraaf vullen we de inzichten uit Feyenoord City aan met onze expert opinion, gebaseerd op een combinatie van de bevindingen uit Feyenoord City met aanvullende reflecties uit literatuur, referentie-casuïstiek en de gesprekken met het Reflectieteam van de TU Delft.

Tijdsbalk met mijlpalen Feyenoord City periode 2017-2022



1

AANJAGEN EN VERVLECHTEN

“Een vlaggenschip kan helpen als aanjager bij een grote en complexe gebiedsontwikkeling. Geef vroegtijdig inzicht in opties voor aanjagers, de consequenties van het vervlechten en accepteer deze consequenties, zeker in een vervlochten ‘alles of niets’-scenario.”

1.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

Het nieuwe stadion, het 'vlaggenschip' van het project, had als katalysator voor de gebiedsontwikkeling aanjagende effecten. Tegelijkertijd leidde het nieuwe stadion, de daarbij horende verplaatsing van de stadionfunctie uit De Kuip en de woningbouw die daar grotendeels mee samenhing, tot onvermijdelijke onderlinge vervlechting. De gebiedsontwikkeling was afhankelijk van de ontwikkeling van het stadionproject, waarvoor een plot was gereserveerd. Door complicaties binnen het stadionproject belemmerde deze aanjager tegelijkertijd de voortgang van de gebiedsontwikkeling.

Toekomstgerichte les

Weeg vroegtijdig, al in de strategiefase, expliciet de mogelijke opties voor aanjagers af vanuit publiek belang. Houd de aanjaagfunctie beheersbaar, onderzoek en weeg daarom in de strategiefase expliciet de mogelijke scenario's waarbij deelgebieden- of projecten vertragen of niet doorgaan, ongeacht de reden. Minimaliseer indien mogelijk vaste koppelingen of afhankelijkheden. Beslis vooraf over de strategie, maak de consequenties expliciet inzichtelijk en accepteer deze, zeker als een 'alles of niets' scenario opportuun is.

1.2 Bevindingen

1.2.1 Aanjagen

1 Het stadion wordt door publieke en private initiatiefnemers van Feyenoord City als belangrijke aanjager voor de gebiedsontwikkeling beschouwd. Er wordt gewezen op de investeringen in de verwervingen, de toegenomen interesse vanuit marktpartijen om te investeren en ontwikkelen in dit 'rommelige gebied' dat sterk wordt gekenmerkt door infrastructuur en bedrijventerreinen. Zeker in de tijd van planvorming was er nauwelijks interesse om woningbouw te ontwikkelen in dit gebied. Nu staat er een stedelijke coalitie met investeringskracht.

2 Een nieuw stadion was ook een aanjager voor een andere of betere ruimtelijke ordening van het gebied. Woningbouw is niet mogelijk vanwege het vele geluid dat het stadion (de Kuip) produceert en de ingewikkelde mobiliteits- en infrastructuuropgaven gedurende wedstrijden en andere grote evenementen. Door de stadionfunctie in de zogenaamde stadiondriehoek te verplaatsen zou er planologisch gezien meer mogelijk zijn wat betreft woningbouw en gebiedsontwikkeling, zo benadrukken de publieke initiatiefnemers. De locatie van het nieuwe Stadion zou een extra impuls geven aan de fysieke verbinding van Feyenoord City en de bestaande stad.

3 Naast een stadion op zich, wordt de potentie van een stadion half in en aan de Maas als aanjager gezien vanwege de beeldwaarde. Het signaal dat – net als bijvoorbeeld de Erasmusbrug bij de Wilhelminapier – nu ook in dit deel van Rotterdam-Zuid iets bijzonders gebeurt.

4 De aanjagende werking voor de werkgelegenheid van een stadion-gerelateerde gebiedsontwikkeling voor de omliggende wijken ligt genuanceerd. De bouw van het stadion en aanverwante evenementen en sportfaciliteiten zou veel banen opleveren tijdens de bouw- en exploitatiefase: een kans voor mensen uit de buurt. Een deel van de werkgelegenheid zou in de omgeving terecht kunnen komen.

5 Alhoewel de gemeente niet expliciet scenario's heeft afgewogen voor mogelijke aanjagers, is met het opstellen van het publieke kader (bv. het Position Paper) wel het vermeende publieke belang van het nieuwe stadion vastgelegd.

6 Over de aanjagende werking van Feyenoord City voor de sociale ontwikkeling verschillen de meningen. Publieke initiatiefnemers wijzen op het Sociaal Economisch Programma (SEP) waarin staat dat naast banen en stageplekken ook allerlei sociale activiteiten met (kansarme) jongeren uit de buurt worden ondernomen, dat er investeringen in de breedtesport worden gedaan. De aanjagende werking van het stadion voor deze maatschappelijke opgaven wordt geprezen maar ook betwist. Enkele respondenten zijn van mening dat de BVO Feyenoord al jarenlang een groot sociaal programma had voor omliggende wijken. Respondenten uit de club wijzen erop dat het adopteren van het sociale programma het bestaande sociale werk van de BVO heeft gepolitiseerd (het sociale werk werd te veel gekoppeld aan draagvlak voor het nieuwe stadion).

7 Als positieve les wordt opgemerkt dat gaandeweg het project (vanaf 2017), een meer gebiedsontwikkeling-gerichte aanpak (vergelijk: vastgoedontwikkeling-gericht) is ontwikkeld waarbij integraler is gewerkt (in de wereld van grote projecten is dat geen vanzelfsprekendheid), waarbij ook maatschappelijke en economische opgaven betrokken zijn.

1.2.2 Vervlechten

1 Het nieuwe stadion en de gebiedsontwikkeling zijn steeds meer met elkaar vervlochten geraakt. In de gesprekken kwam regelmatig aan de orde of het stadion een aanjager was voor gebiedsontwikkeling, of dat gebiedsontwikkeling het stadion mogelijk moest maken. Beide routes zijn het geval geweest. Daarvoor moeten we verder terugkijken dan 2017, namelijk de periode 2005-2015 . De eerste plannen voor een nieuw stadion dateren uit de jaren rond 2005, toen de gemeente overwoog mee te doen aan een bid voor een WK voetbal en daarvoor een nieuw stadion nodig achtte. Ook hebben er verkenningen

plaatsgevonden om evenementencomplex Ahoy en een nieuw stadion in combinatie te ontwikkelen ergens in Rotterdam-Zuid. Naast een behoefte vanuit de gemeente kwam ook vanuit het management en bestuur van Stadion Feijenoord ('de Kuip') een verzoek tot nieuwbouw, omdat renovatie van de Kuip technisch en financieel minder aantrekkelijk werd geacht. Er is een beeld dat aanvankelijk jarenlange nieuwbouwplannen en verkenningen nog niet of nauwelijks uitgingen van een gebiedsontwikkeling. De gemeenteraad heeft aangedrongen op een gebiedsontwikkeling-gerichte blik. Het Q-team heeft benadrukt dat de plannen van ontwerpbureau OMA eerst te veel gericht waren op een op zichzelf staand stadion. Het team gaf aan dat de stad (omgeving) en het stadion sterker met elkaar verbonden moesten worden op sociaal-ruimtelijk niveau.

2 De vervlechting ontstond door het verplaatsen van de stadionfunctie, de basis voor bredere exploitatie van het nieuwe stadion, dubbelgebruik van mobiliteitsfaciliteiten die daardoor betaalbaar werden en de publieke meerwaarde die voor de gemeente van belang was om te investeren. Het nieuwe stadion werd gezien als een dusdanige opbrengstengenerator dat men durfde te investeren in verwervingen. Vervolgens is de planologische procedure met bestemmingsplan opgestart met een nieuw stadion als aanjager voor de gebiedsontwikkeling. Organisatorisch is een projectorganisatie Feyenoord City opgezet, met een overkoepelende naam gerelateerd aan Feyenoord ('Feyenoord City') en een gezamenlijk participatietraject van stadion en gemeente. Zodoende zijn nieuw stadion en gebiedsontwikkeling op allerlei vlakken (financieel, juridisch-planologisch, organisatorisch en sociaal-mentaal) vervlochten.

3 Sommige respondenten zien het als een noodzakelijke vervlechting die zorgt voor synergie. Omdat een stadion als stand-alone-ontwikkeling nooit genoeg zou opbrengen vanuit de exploitatie om de kosten te drukken, zou er wel verdiencapaciteit vanuit de vastgoedontwikkeling uit het gebied moeten worden gehaald. Ook zou een stadion nooit zelf de mobiliteitsproblemen goed kunnen oplossen, dus is een gezamenlijke ontwikkeling met de gemeente voor het gebied noodzakelijk.

4 Anderen wijzen op de risico's die met de vervlechting zijn aangegaan door de woningbouw en gebiedsontwikkeling afhankelijk te maken van een nieuw stadion. Ook zijn er enkele kritische respondenten die stellen dat de aanjaagfunctie van een nieuw stadion op zich wel te begrijpen is, maar dat er nooit andere typen aanjagers zijn verkend om het gebied te herontwikkelen, zoals een museum, hogeschool, bibliotheek of een ander flagship project.

5 Door een deel van de respondenten zoals de Rotterdamse Rekenkamer wordt de waarde van het stadion als aanjager voor gebiedsontwikkeling benadrukt die gemeentelijke medewerking rechtvaardigt. Respondenten geven aan dat de gemeente in het publiek kader ook heeft vastgesteld dat het om aanjagen ging en geen lange financiele betrokkenheid werd nagestreefd.

Tegelijkertijd wordt kritisch gewezen op het onvoldoende duidelijk maken van een (lange termijn) financiële betrokkenheid in een nieuw stadion door de gemeente. Ook zou het brede publieke belang onvoldoende duidelijk en maatschappelijk gedragen zijn voor een overheidsaandeel in de stadionontwikkeling.

6 Samengevat wijzen de respondenten de overkluizing van het spoor en landaanwinning in de Maas, de zakelijke haalbaarheid, het draagvlak binnen de Feyenoord-familie (directie, raad van commissarissen, supporters etc.), de vervlechting in het bestemmingsplan aan als achilleshielen van het nieuwe stadion met implicaties voor de gebiedsontwikkeling als geheel.

7 Geen van de respondenten geeft reflecterend aan dat de bestemmingsplan-strategie anders had gekund of gemoeten. De meeste respondenten zijn ervan overtuigd dat de BVO Feyenoord anders had kunnen handelen voor een andere afloop van de planologisch-juridische procedure, met nagenoeg hetzelfde besluit om de medewerking daaraan (voorlopig) op te schorten.

8 Enkele andere respondenten zijn van mening dat met de vernietiging van het bestemmingsplan niet alleen de BVO Feyenoord voor een (financieel) debacle is behoed, maar ook de stad Rotterdam. Zij veronderstellen dat partijen een grotere financiële bijdragen hadden moeten leveren, die de draagkracht zou overschrijden. Andere respondenten wijzen daarbij weer op de beschermende werking van de Position Paper in dat kader. Die geven ook aan dat ten tijde van vaststellen van het bestemmingsplan door de raad nog sprake was van een economisch haalbaar plan, zie ook ‘uitgelicht: feitenrelaas instrument ruimtelijke ordeningsprocedure’.

9 Enkele respondenten noemden ook de Mallegatplot, Waterfront, Roseplot en de Colosseumplot snel konden worden voortgezet na de RvS-uitspraak waarin het bestemmingsplan werd vernietigd (zie inzet: instrumenteel leren). Dat was volgens hen te danken aan de juridisch-planologische voorbereiding.

UITGELICHT Feitenrelaas instrument 'ruimtelijke ordeningsprocedure' in relatie tot vervlechting.

Sinds het ontstaan van de Structuurvisie Stadionpark (2010) is een nieuw stadion aan de Maas in beeld. De private initiatiefnemers en de gemeente hebben – bij het vormgeven van de Gebiedsvisie Stadionpark (2015) - de variant 'Stadion aan de Maas' als meest opportuun van drie varianten beoordeeld. Er is bij vaststelling Position Paper, Masterplan en Gebiedsvisie (2019) bewust gekozen voor een sterk vervlochten plan: de Kuip, een nieuw stadion, infrastructuur en voornamelijk woonfuncties zijn in een integraal plan ontwikkeld en ook onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Belangrijkste overweging voor deze vervlechting was destijds dat dit noodzakelijk zou zijn vanwege de functionele koppeling tussen de Kuip en het nieuw te bouwen stadion. Pas wanneer het nieuwe stadion daadwerkelijk in gebruik wordt genomen, kan de Kuip een aangepaste functie krijgen met minder hinder voor de omgeving. Bijkomend voordeel is dat er dan in de fasering ook geen tussenoplossing hoeft te worden gevonden voor voetbal en huisvesting van de BVO Feyenoord. Er zou ook onvoldoende marktbehoefte zijn voor twee functionerende stadions, wat bijdroeg aan de noodzaak voor functionele vervlechting. Ook was 'volgordelijk ontwikkelen' (losse, achtereenvolgende planologische procedures) qua planningsconsequenties voor de woningbouw onaanvaardbaar. Dit zou leiden tot een minder integraal plan en bovendien onnodig lang duren, omdat ze op een nieuw stadion zouden moeten wachten.

Vooraf is (ambtelijk) overwogen om separate bestemmingsplannen voor de nieuwe woongebieden in procedure te brengen, los van het nieuwe stadion. De uiteindelijke keuze voor één bestemmingsplan was ingegeven om drie principiële redenen: integraliteit ruimtelijke ordening (geen 'postzegelplannen'), borging van de eindigheid van de voetbalfunctie van de Kuip (vermindering hindercontour) en het niet confronteren van het nieuwe stadion met bestaande woningbouw (strengere geluidseisen).

Tevens heeft de gemeente rechtszekerheid, overzichtelijkheid en duidelijkheid voor de omwonenden en overige belanghebbenden meegenomen in haar besluit om geen separate bestemmingsplannen in procedure te brengen. Op basis van deze redenatie heeft het stadion in het bestemmingsplan de duiding 'aanjager' gekregen. Deze planologisch-juridische duiding over de vervlechting tussen stadion en gebiedsontwikkeling is vervolgens ook door de RvS bevestigd in haar uitspraak.

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan door de gemeenteraad waren de drie samenwerkende partijen (STIGAM, Nieuw Stadion en gemeente) én de BVO Feyenoord bestuurlijk gecommitteerd aan het plan. Ongeveer vier maanden na de vaststelling kwamen Nieuw Stadion en BVO Feyenoord met het Investeringsmemorandum, waarin het bestuurlijk commitment wederom werd bevestigd. Ongeveer een half jaar daarna heeft de BVO, na een interne optievergelijking, eenzijdig besloten niet langer mee te werken aan een nieuw stadion.

De drie samenwerkende partijen hebben na het besluit van de BVO Feyenoord beoordeeld dat het nieuwe stadion als 'plot' (deelplan) kon worden beschouwd, waarvan aanvaardbaar was dat de ontwikkeling later kon plaatsvinden. Daarmee kreeg de BVO Feyenoord de ruimte om meer draagvlak te vinden voor een nieuw stadion en in een later stadium weer aan te haken. Zo konden de andere plots die afgestemd waren op het nieuwe stadion binnen het vastgestelde bestemmingsplan alsnog ontwikkeld worden.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over beroep tegen het bestemmingsplan heeft de drie samenwerkende actoren (STIGAM, Stadion Feyenoord en gemeente) verrast, geven de respondenten aan. In de eerste plaats de manier waarop de RvS zich – binnen een economisch uitvoerbaar plan – verdiepte in de haalbaarheid van een privaat deelproject daarbinnen, wat geen precedent kende. De Afdeling richtte zich op de rol van de BVO Feyenoord en hardheid van de overeenkomst met Stadion Feijenoord, terwijl er bij vaststelling van het bestemmingsplan door de raad nog geen reden tot twijfel was omdat er een Investeringsmemorandum was ingediend. In de tweede plaats door het bestemmingsplan niet partieel te vernietigen, maar geheel, ondanks een wijzigingsvoorstel van de gemeente woningbouw te prioriteren. Door de vernietiging konden ook niet betwiste plots met voornamelijk woningbouw niet worden uitgevoerd. Later zijn deze plots alsnog in separate bestemmingsplannen gevat, maar hebben vertraging opgelopen.

(Voor externe reflectie en bronnen naar aanleiding van dit feitenrelaas wordt verwezen naar paragraaf 1.3)

1.3 Externe reflectie en bronnen

Afweging aanjager

Om grote projecten te initiëren en te volbrengen, is ambitie en lef nodig. Bij Feyenoord City was dat zeker aanwezig, ook in de inspanningen om diverse publieke en private belangen aan elkaar te verbinden. Het verbeteren van de bereikbaarheid, de sociaal-economische betekenis, het toevoegen van woningen, het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en creëren van een nieuwe accommodatie voor de BVO Feyenoord. 'Vlaggenschip-projecten' (zoals een stadion) kunnen veel potentie hebben als aanjager van een gebiedsontwikkeling. Daarom is bij het vormgegeven van de gebiedsstrategie raadzaam om verschillende opties voor 'vlaggenschip-projecten' transparant te overwegen. En daarbij af te wegen welke specifieke publieke belangen overheidsinvestering en/of medewerking rechtvaardigen. Daarbij moet ook het private belang en private organiserend vermogen inzichtelijk zijn om uiteindelijk een passende overheidsopstelling te kiezen.

Implicaties vervlechting

Vanuit het vakgebied beschouwd zijn de overwegingen van de gemeente om een functioneel integraal en optimaal plan te maken en daarom voor één bestemmingsplan te kiezen begrijpelijk en voorstelbaar. Een onaantrekkelijk alternatief zou zijn om geen functioneel integraal en optimaal plan te maken. En ook het bestemmingsplan in twee fasen te knippen; een nieuw stadion en aansluitend de overige plandelen. Ook heeft de uitspraak van de RvS de vakwereld inhoudelijk verrast.

Bij het kiezen van de juiste aanjager voor de gebiedsontwikkeling is ook van groot belang om de procesimplicaties voor functionele vervlechting binnen het plan mee te wegen. Op basis van dit voorwerk is het in transparantie nemen van financiele en planologisch-juridische risico's eerder te aanvaarden.

Indien mogelijk is een ontwikkelstrategie te prefereren die, als het 'vlaggenschip-project' hapert of strandt, zoveel mogelijk de ontwikkelingen van het omliggende gebied van het 'vlaggenschip-project' kan laten doorgaan ten behoeve van bredere publieke belangen. Een aanjager heeft vaak een waardevolle beeldbepalende functie. Het tevens verbinden van de naam van de aanjager aan de gebieds-ontwikkeling als geheel kan er in de beeldvorming toe leiden dat die twee bijna elkaars synoniem worden. Dit kan de kwetsbaarheid met zich meebrengen dat de aanjager belemmerend wordt.

Externe bronnen

In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1. Uitzoomend zien we elders dat diverse (inter)nationale voorbeelden en studies laten de waarde van 'flagships' als aanjager van gebiedsontwikkeling zien (Doucet, 2010, Smyth, 2008, Verheul, 2012). Overal zijn waterfronten ontwikkeld met een belangrijke rol van bijvoorbeeld musea, concerthallen, en andere flagship projects die een gebied op de kaart zetten, en zorgen voor een economische, sociale en planologische positieve spiraalwerking. Dichterbij huis kennen we de Erasmusbrug en gebouwen op de Wilhelminapier als aanjagers voor de Kop van Zuid. De potentie van flagships als aanjager is er absoluut, hoewel de hoge kosten en afhankelijkheid voortdurende onderbouwing van de publieke aandelen en publieke belangen vergen omdat er evengoed voorbeelden zijn van projectfiasco's, lege gebouwen of flagships die niet goed zijn vervlochten met de omgeving (Hall, 1980, Majoor, 2008).
2. Stadions als 'special' in gebiedsontwikkeling zijn vergelijkbaar met grote infra-structuurprojecten. Wetenschappers en beleidsonderzoekers zeggen dat het heel risicovol is om stadions als dergelijke grote projecten te vervlechten met gebiedsontwikkeling (Daamen, 2021). De logica van een stadion volgt meer de principes van projectmanagement en die van gebiedsontwikkeling van programma- en procesmanagement. Bij gebiedsontwikkeling is het belangrijk om plannen adaptief te maken en flexibel te laten inspelen op maatschappelijke veranderende vraag en economisch tij. Waar je bij gebiedsontwikkeling kunt beginnen met gefaseerd kavels ontwikkelen, kun je niet zeggen 'doe mij maar een half stadion en dan zien we wel hoe de vraag zich ontwikkelt'. Zo zijn er veel voorbeelden waar de financiële vervlechting van metrolijnen of tunnels met gebiedsontwikkeling de gebiedsontwikkeling in problemen heeft gebracht als het infrastructuurproject uit de hand loopt qua planning en kosten (zie ook Delft, ondertunneling treintracé). Daar komt nog bij dat de afhankelijkheid van een privaat stadionproject vaak nog kwetsbaarder is dan een publiek infrastructuurproject.

2

KADERS EN CONTROLE

“Vooraf duidelijkheid over publieke kaders, zoals in een Position Paper, helpt de samenwerking en besluitvorming. Maak ze wel adaptief voor voortschrijdende en dynamische ontwikkelingen op de lange termijn.”

2.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

De gemeente Rotterdam heeft gewerkt met een Position Paper, een communicatief instrument dat intern en extern richting gaf en houvast bood. Er is overwegend grote steun voor deze manier van richtinggevende sturing. Volgens sommigen was de Position Paper te gedetailleerd en was flexibiliteit wenselijk. De navolgende informatie-verstrekking door middel van halfjaarlijkse voortgangsrapportages was zeer uitgebreid. Hoewel tevoren met de raad afgestemd, was de informatie volgens sommigen erg omvangrijk, complex (bv. risico-analyses) en niet geheel actueel.

Toekomstgerichte les

Maak als gemeente voorafgaand aan een groot project richtinggevend je publieke kaders (doelen, proces en afwegingscriteria) duidelijk voor samenwerking en overheidsinvestering. Consulteer je publieke en private partners. Dit geeft draagvlak, duidelijkheid en sturing in de samenwerking, ook als onderdeel van de contractvorming. Het helpt en structureert de bestuurlijke besluitvorming en geeft een handvat voor bestuurlijke kaderstelling en controle. Zorg wel dat een Position Paper ruimte biedt om (bij) te kunnen sturen en controleren op hoofd-lijnen, dat duidelijk is wat de status van weergegeven planningen is en dat er voldoende adaptiviteit is om te kunnen inspelen op ver-anderende omstandigheden bij langdurige projecten. Maak daarbij ook afspraken over de informatievoorziening.

2.2 Bevindingen

1 De aanleiding voor het vaststellen van een omvangrijke Position Paper wordt voornamelijk gezien in de evaluaties van Rotterdamse grote projecten die aanleiding gaven tot het maken van duidelijke randvoorwaarden vooraf en sturingsmiddelen gedurende de uitvoeringsfase. Het expliciteren van de rand-voorwaarden voor de medewerking van de gemeente aan een nieuw stadion en de gebiedsontwikkeling maakte de Position Paper helder voor zowel private partijen (de externe werking) en het college en raad (de interne werking).

2 Uiteindelijk heeft de raad met ruime meerderheid ingestemd met de Position Paper. Tijdens het project nam de terughoudendheid en twijfel toe bij een deel van de gemeenteraad voor de financiële en organisatorische medewerking aan een nieuw stadion.

3 Het werken met een Position Paper heeft in beginsel zowel intern als extern gezorgd voor herkenbare publieke randvoorwaarden die de markt stuurden en in de publieke arena zorgden voor controle en een scherp debat.

4 Onder respondenten is overwegend grote steun voor het werken met een Position Paper en wordt dit aanbevolen voor toekomstige grote projecten. Het geeft richting aan de markt, die vaak om meer duidelijkheid van de overheid vraagt. Wel klinkt bij een aanzienlijk deel van de respondenten ook kritiek op de invulling en werkwijze van de Position Paper bij Feyenoord City, of wordt aangegeven het in het vervolg anders te doen:
- De Position Paper beperkte zich op onderdelen op hoofdlijnen maar was op andere onderdelen zeer (volgens sommigen te) gedetailleerd.
- Het hoge detailniveau van onderdelen maakte dat controle van de raad volgens sommigen te weinig op hoofdlijnen plaatsvond.
- De Position Paper zou te star zijn en te weinig ruimte bieden voor flexibiliteit, met name op financiële kaders gedurende een lange looptijd met wisselende omstandigheden.

- Het tijdspad in de Position Paper was bedoeld als indicatieve planning, maar werd vaak als absoluut geïnterpreteerd.
- Op onderdelen in de Position Paper ontstond in de loop van het project onvoldoende overtuiging bij de BVO Feyenoord en ontstond twijfel en kritiek.
- De Position Paper had volgens sommigen te veel het karakter van een inspanningsverplichting: delen uit de tekst waren te vrijblijvend. Op sommige onderdelen heel specifiek, op andere globaler.

5 De interne werking van de Position Paper in de gemeenteraad wordt verschillend beoordeeld. Er zijn respondenten die stellen dat de Position Paper te star en te veel als instrument voor politieke 'afrekening' werd gehanteerd, andere respondenten stellen dat de Position Paper nu eenmaal een politiek instrument is en hoort te zijn: het biedt de raad handvatten voor sturing en controle en een handig middel bij de overdracht voor nieuwe raadsleden.

6 De externe werking van de Position Paper wordt geprezen ('helder naar de markt toe') en respondenten vinden het goed dat private partijen betrokken waren bij de totstandkoming. Tegelijkertijd – ondanks dat hun voorgangers akkoord zijn gegaan – hekelen respondenten vanuit de BVO de starheid of beknellende werking (er was weinig ruimte om extra overheidsmiddelen vrij te krijgen), of vinden ze dat er op onderdelen nooit een handtekening had moeten komen. Het wordt in die zin nu meer als een publiek instrument gezien dan een publiek-privaat-maatschappelijke overeenkomst.

7 De Position Paper vormde ook de basis voor de voortgangsrapportages van het college aan de raad. Daarnaast waren er andere vormen van informatieverstrekking aan de raad (tussentijdse raadsbrieven, raadsvoorstellen, afdoening moties, beantwoorden schriftelijke vragen, etc). Voor dit project is in samenwerking met een werkgroep uit de raad een basisrapportage gemaakt en aan de raad voorgelegd. Die voortgangsrapportages waren zeer omvangrijk en over het algemeen heel compleet. Hier speelt 'de informatieparadox van de gemeenteraad': hoe meer informatie je vraagt, hoe complexer het wordt.

Enerzijds is er de behoefte aan heldere, beknopte informatie op hoofdlijnen, anderzijds de behoefte aan volledige informatie die het risico vormt dat te veel op de details wordt in gegaan.

8 Ondanks de relatieve volledigheid werden de voortgangsrapportages op sommige momenten als achterhaald ervaren, doordat vanwege lange aanbiedingstermijnen actuele ontwikkelingen en geluiden via de media of private kanalen niet waren opgenomen. Daaraan werd tegemoetgekomen door relevante actualiteiten op te nemen in de brief waarmee het college de voortgangsrapportage aan de raad aanbood. Echter, dit maakte de beoordeling ervan niet eenvoudiger.

9 De voortgangsrapportages gaven volgens sommige raadsleden, de rekenkamer en kritische omgevingspartijen geen goed zicht op de omvang van de risico's. Weliswaar werden risico's in overzichtelijke kleurendiagrammen weergegeven, maar de perceptie daarvan, en dus de perceptie van het risico, liep uiteen.

10 Als positieve les wordt opgemerkt dat het vasthouden aan strenge publieke eisen voor een beperkte deelname aan een stadionontwikkeling mede heeft voorkomen dat er een te duur of te risicovol bouwproject is gerealiseerd.

2.3 Externe reflectie en bronnen

Richting geven en flexibiliteit

Rotterdam heeft qua leren van grote projecten een stap gezet met de Position Paper. Door voorafgaand aan een project haar voorwaarden, wensen en no-go-criteria kenbaar te maken, is de Position Paper qua uitwerking en reikwijde een voorbeeld voor het vakgebied. De duidelijkheid die richtinggevende documenten tijdens een groot project kunnen bieden, is behulpzaam voor de samenwerking en besluitvorming. Deze documenten dienen qua abstractieniveau vooral houvast te bieden op hoofdlijnen en zich voldoende flexibel te verhouden tot de dynamische context waarin grote projecten zich begeven.

Externe bronnen

In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1 Wetenschappelijke en praktische literatuur over gebiedsontwikkeling wijst op het belang van publieke visies, kaders en richtinggevende documenten om de markt te kunnen sturen. Een vaak gehoorde klacht van private partijen is dat ze door gebrek daaraan niet weten waar ze in een gebied aan toe zijn wat betreft publieke steun en randvoorwaarden (Adams & Tiesdell, 2003; Verheul et al, 2019). In die zin is een Position Paper een goede manier om daar wat aan te doen.

2 In algemene zin laat onderzoek naar rapporten van rekenkamers en raadsinformatie (zie o.a. Nederlandse Vereniging van Raadsleden) zien dat onvolledige informatieverstrekking een terugkerend probleem is tussen colleges en gemeenteraden, maar dat tegelijkertijd de raad moet blijven sturen op hoofdlijnen (SKG, 2022). Alhoewel bij Feyenoord City in dit kader duidelijke basisafspraken zijn gemaakt over voortgangsrapportages, verdient het aanbeveling op onderdelen specifieke nadere afspraken te maken bij de aanvang van grote projecten, met betrekking tot actualiteit, risicopercepties en -weergave.

3

SAMENWERKEN EN (SCHIJN)CONSENSUS

“Ongelijksoortige actoren werken samen in gebiedsontwikkeling om consensus te bereiken. Werk voortdurend aan voldoende draagvlak en betrokkenheid van de verschillende betrokken partijen, zeker bij veranderingen in de organisatie(s).”

3.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

Tijdens het project is het commitment bij een van de initiërende stakeholders en bij sommige raadsleden gaan afnemen. Dat had een nadelig effect op het slagen van het project. Andere betrokkenen bij het project hadden het idee dat er steun was, dat er toezeggingen waren gedaan en bij de juiste partijen handtekeningen waren gezet, of dat een achterban wel bij zou draaien terwijl dat achteraf een te rooskleurig beeld was. De tegengeluiden binnen de betrokken organisaties werden niet altijd of te weinig gehoord door de mensen in beslissende posities.

Toekomstgerichte les

Samenwerking tussen verschillende partijen vraagt om werken aan en laten groeien van overtuiging en commitment binnen en tussen organisaties. Het is extra van belang bij leiderschapswisselingen en krappe meerderheden. Want bij grote projecten ligt schijnconsensus op de loer, waarbij niet binnen alle gelederen van betrokken organisaties de overtuiging diep genoeg is verankerd. Commitment is bovendien moeilijk langdurig af te dwingen, dat wordt verdiend. Juist bij langjarige samenwerking tussen grote complexe organisaties is het belangrijk om oog te houden voor de interne steun. Schijnconsensus, waarbij niet alle betrokkenen overtuigd zijn van de gekozen koers maar deze signalen niet de bestuurstafel bereiken, moet worden voorkomen. Dat is vooral van belang bij leiderschapswisselingen, krappe meerderheden en veranderende (markt)omstandigheden.

3.2 Bevindingen

1. Buitenstaanders kennen een voetbalclub vaak als één partij waarmee ze, ook voor de bouw van een stadion, goede afspraken kunnen maken. De casus Feyenoord City laat zien dat dat niet vanzelfsprekend is. De voetbalclub Feyenoord bestaat uit meerdere partijen en gelederen. Er wordt daarom ook wel gesproken van de 'Feyenoordfamilie': een conglomeraat dat bestaat uit onder meer de betaald voetbalorganisatie (BVO), een aantal geclusterde grootaandeelhouders, verschillende supportersverenigingen, het bestaande stadion (de Kuip), het nieuwe stadion, en zo meer, met verschillende belangen en voorkeuren.

2. Een nader te duiden onderverdeling in afzonderlijke rechtspersonen is Stadion Feijenoord (NV) en de club (BVO Feyenoord, Feyenoord Rotterdam NV). Alhoewel de organisaties samen initiatief namen voor Feyenoord City en een nieuw stadion, veranderde de rol van de BVO Feyenoord gedurende directiewisselingen naar die van 'keurmeester' van het eigen plan. Alle professionele respondenten van dit onderzoek vonden het problematisch dat dit twee verschillende entiteiten zijn, die verschillende overtuigingen bleken te ontwikkelen over een nieuw stadion en de deelname aan Feyenoord City. Het uitgaan van en voortbouwen op afspraken met deze verschillende entiteiten maakte het voor de gemeente Rotterdam en Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (STIGAM) lastig. Tussen deze twee Feyenoord-entiteiten bestonden verschillende percepties, voorkeuren en risicoafwegingen over Feyenoord City.

3. De verdeeldheid tussen Stadion Feijenoord en de BVO Feyenoord was volgens respondenten ook zichtbaar binnen de top van de club: tussen de directie en de Raad van Commissarissen (RvC) en binnen de RvC. Zo ervoeren enkele betrokken respondenten ook dat er afspraken en toezeggingen vanuit RvC-leden direct aan de gemeente Rotterdam werden gedaan, die door directieleden vervolgens intern werden bekritiseerd of genuanceerd. Enkele respondenten zetten vraagtekens bij het mandaat van RvC-leden in dat kader.

4 De onenigheid en de afstemmingsvraagstukken tussen BVO Feyenoord en Stadion Feijenoord hadden ook invloed op de discussies en het verminderd draagvlak in de gemeenteraad. Volgens sommige respondenten was een groot deel van de raadsvragen niet aan de orde geweest als de samenwerking tussen BVO Feyenoord en Stadion Feijenoord goed was verlopen.

5 Verschillende voorkeuren en percepties bestonden onder meer over de voorwaarden van financiële deelname en risico's (het 'stoplichtenmodel'). Respondenten geven aan dat van mening werd verschild over de aantrekkelijkheid van een nieuw stadion, de businesscase, de alternatieven zoals verbouwing van de Kuip en herbestemming van de Kuip, de mobiliteitsoplossingen en de deelname aan het sociaaleconomisch programma van Feyenoord City.

6 De verschillende percepties en voorkeuren waren het scherpst zichtbaar onder supporters van Feyenoord. Aan de ene kant de protesten van felle tegenstanders van een (of specifiek dit) nieuwe stadion en aan de andere kant de minder uitgesproken voorstanders.

7 De overtuiging en toewijding aan Feyenoord City verschilden niet alleen per politieke partij, maar ook binnen politieke partijen. Ook veranderde het in de loop van de tijd. Voor de goedkeuring van financiële steun en planologische medewerking verschilden de meningen en vormden volgens respondenten soms krappe meerderheden de basis voor raadsbesluiten. In de loop van het project is de steun van een ruime meerderheid weggeëbd naar een krappe meerderheid.

8 Binnen de directie van BVO Feyenoord en bij het college en de gemeenteraad vonden meerdere personele wisselingen plaats. Daardoor veranderde ook de steun en overtuiging van eerder genomen besluiten over Feyenoord City. De ene wethouder was gepassioneerd voorstander, de ander was kritischer. De ene directeur van BVO Feyenoord schaarde zich publiekelijk achter de plannen, een volgende directeur trok ze juist publiekelijk in twijfel.

9 Feyenoord City kreeg in de loop der tijd te maken met zowel personele wisselingen als economische tegenwind (stijgende bouwkosten en rente). Daardoor kwamen eerder gemaakte uitgangspunten en afspraken (extra) onder druk te staan en werden standpunten binnen achterbannen verder verscherpt.

10 Verschillende respondenten geven aan dat de keuze van BVO Feyenoord om niet door te gaan met het bouwen van een nieuw stadion niet van het een op het andere moment werd genomen, maar een proces van jaren was. Binnen de BVO Feyenoord geven respondenten aan dat ze het idee hadden dat publieke en private samenwerkingspartners soms een te rooskleurig beeld hadden van de steun en overtuiging van BVO Feyenoord voor Feyenoord City en de afspraken, terwijl de stoplichten van BVO Feyenoord op rood stonden. Andere respondenten zeggen dat pas vlak na het indienen van het Investeringsmemorandum, de (zakelijke) bezwaren van BVO Feyenoord op tafel kwamen.

11 De afnemende steun werd door respondenten verschillend ervaren: zo gaf een respondent aan dat het begon 'te sijpelen'. Dat wil zeggen: de steun nam af en de twijfel en kritiek namen achter de schermen toe. Andere respondenten gaven de indruk toch overvallen te zijn geweest door het besluit van de BVO Feyenoord om zich 'ongeclausuleerd terug te trekken' (RvS) uit het project voor een nieuw stadion.

12 In de loop van het project zijn niet alleen zakelijke verschillen ontstaan tussen Stadion Feijenoord en BVO Feyenoord, ook raakten de verhoudingen verstoord. Ook de zelfstandige relatie tussen de gemeente Rotterdam en BVO Feyenoord is beschadigd. Respondenten geven aan dat het onderlinge vertrouwen, in de wederzijdse organisatie en tussen personen, is weggeëbd.

13 Een positieve ervaring is dat binnen de publiek-private kring van initiatiefnemers en samenwerkende partijen (gemeente, STIGAM en Stadion Feyenoord) overwegend goede relaties zijn ontwikkeld, die mede hebben bijgedragen aan voortvarende doorstart van de gebiedsontwikkeling toen het bestemmingsplan Feyenoord City strandde bij de RvS.

14 De meeste respondenten zijn van mening dat deze publiek-private samenwerking, met in het bijzonder de stichtingsvorm als vehikel, een effectieve organisatie is. Naast de zakelijke slagkracht, waarbij het principe 'best for project' volgens betrokkenen vruchten heeft afgeworpen, noemen de respondenten ook de onderlinge goede zakelijke en persoonlijke verhoudingen en het vertrouwen als succesfactor.

15 Een aantal respondenten is - achteraf - zeer kritisch over het feit dat de BVO niet de Driepartijenovereenkomst heeft ondertekend, als mede-initiatiefnemer en mede-exploitant van Stadion NV. De respondenten vanuit de BVO hebben deze reflectie niet. Ze hebben een ander perspectief op het ontstaan van het initiatief waarvoor binnen de BVO onvoldoende draagvlak en organiserend vermogen aanwezig zou zijn, volgens sommigen zelfs van begin af aan.

16 Voor sommige respondenten is de rol van de gemeente in de gebiedsontwikkeling verwarrend vanwege de complexe governance en de verschillende rollen die de gemeente speelt. Dit kan het beeld geven dat de gemeente een meer leidende en sturende rol heeft vervuld. Ook is door sommige respondenten ook de verwachting uitgesproken dat de gemeente deze actievere rol vervult, vanwege het publieke belang van het project.

17 Sommige publieke en private respondenten wilden meer duidelijkheid bij het werken met de (private) stichtingsvorm. Ze wisten niet welke belangen hierin de overhand hadden. Deze onduidelijkheid deed zich volgens enkele respondenten ook voor bij het indienen van bezwaren van belanghebbenden tegen het stadionplan: 'bij wie moet je nu zijn, bij welke partij?'.

18 Een aantal respondenten meende dat de gemeente een actievere rol had moeten nemen met meer publieke investeringen vanwege het grote maatschappelijke belang van de stadion- en gebiedsontwikkeling. De BVO Feyenoord had in dat scenario een beperktere rol kunnen spelen en had huurder kunnen worden van 'maatschappelijk vastgoed'.

UITGELICHT Feitenrelaas instrument 'Samenwerking met STIGAM, Stadion Feijenoord en BVO Feyenoord'

De gebiedsontwikkeling Feyenoord City wordt – na het initiatief voor een nieuw stadion van Stadion Feijenoord en BVO Feyenoord – gemanaged door een stichting, De Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (STIGAM), die ook de benodigde gronden verwerft en de grondexploitatie voert (private gebiedsontwikkeling). De gemeente Rotterdam verleent vanwege deze private rolopvatting faciliterend medewerking aan de gebiedsontwikkeling, ook door daarin mee te investeren.

De STIGAM is met instemming van de gemeente opgericht als stichting met een maatschappelijk doel (zonder winstoogmerk). De stichting, een privaat rechtspersoon, kent een bestuur (directie) en een Raad van Toezicht, waarin private partijen uit het consortium vertegenwoordigd zijn en welke onafhankelijke leden kennen. Statutair benoemt de directie de leden van de raad van toezicht – op één lid na, dat door de gemeente op voordracht is benoemd.

STIGAM, Stadion Feijenoord en de gemeente Rotterdam werken samen onder een Driepartijenovereenkomst, als belangrijkste actoren benodigd voor het bereiken van het beoogde resultaat. Binnen de gebiedsontwikkeling is een plot gereserveerd voor het Nieuwe Stadion, waarop Stadion Feijenoord als projectontwikkelaar het nieuwe stadion ontwikkelt, de beoogd aanjager van de gebiedsontwikkeling.

Naast haar faciliterende rol investeert de gemeente binnen de samenwerking ook in benodigde infrastructuur en openbare ruimte. Ook investeert zij in de verwerving van de plot voor het nieuwe stadion, om deze grond vervolgens in erfpacht uit te geven aan Nieuw Stadion BV. Tenslotte investeert de gemeente in het nieuwe stadion, door een aandeel te nemen. De laatste twee investeringen dienen zich terug te betalen uit de exploitatie van het nieuwe stadion en betreffen daarmee feitelijk financiering. Deze medewerking van de gemeente is geregeld in de Driepartijenovereenkomst tussen de gemeente, STIGAM en Stadion Feijenoord en de Raamovereenkomst tussen gemeente en STIGAM.

In deze samenwerking is BVO Feyenoord (de voetbalclub) géén directe contractpartner voor STIGAM noch voor de gemeente. Voor Stadion Feijenoord is BVO Feyenoord in de Kuip nu huurder. Voor de ontwikkeling van het nieuwe stadion is door Stadion Feijenoord (NV) het vehikel Nieuw Stadion BV opgericht, belast met de projectontwikkeling van het nieuwe stadion. De BV heeft een bilaterale samenwerking met de BVO teneinde te komen afspraken over gebruik en exploitatie van het nieuwe stadion.

(Voor externe reflectie en bronnen naar aanleiding van dit feitenrelaas wordt verwezen naar paragraaf 3.3)

3.3 Externe reflectie en bronnen

Werken aan consensus
Partijen in samenwerkingscoalities bij gebiedsontwikkeling verschillen van elkaar qua doelstellingen, financiële mogelijkheden, risicobereidheid en bestuur. De overeenstemming over het project heeft voor elke partij een andere betekenis en moet in de samenwerking steeds worden onderzocht en getoetst. Dit geldt met name wanneer er veranderingen zijn in de belangrijke personen die beslissingen nemen. In het vakgebied wordt consensus dan ook gezien als een actief proces.

Ook de interne mate van steun binnen een actor moet een terugkerend gespreks-onderwerp zijn in de onderlinge samenwerking. Partijen moeten elkaar helpen om de interne steun te vergroten. Als draagvlak en commitment afnemen of onvoldoende groeien ondanks die inzet, dan kan overwogen worden of het project al dan niet in aangepaste vorm moet worden voortgezet.

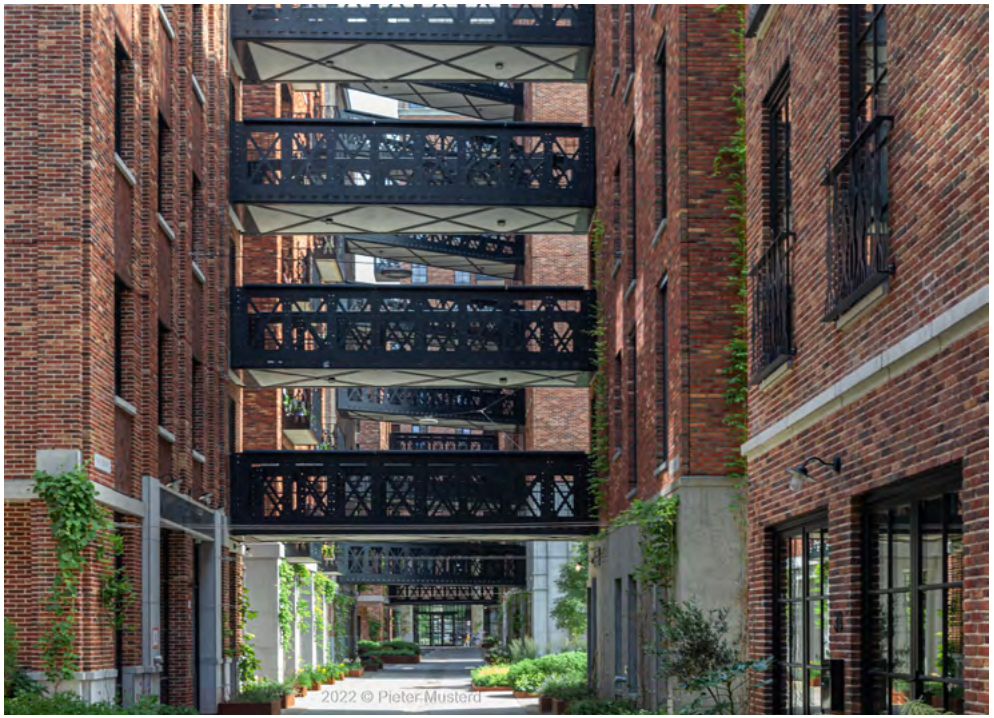
Werken met een private stichting
Deze samenwerking moet worden gezien in de context van de tijd waarin deze werd opgericht, toen publieke partijen hun rollen opnieuw bekeken en vermindering van risico's nastreefden. De inzet van deze rechtsvorm is innovatief te noemen. Vanwege de beperkte toepassing, maar met name omdat het partijen ertoe verplicht eventuele winst ten goede te laten komen aan de sociale of ideële doelen van de stichting. Gangbaar in het vakgebied is het werken met BV's (of CV/BV's), waardoor private partijen en PPS-en wel winstnemingen kunnen doen. Hierbij ontstaat de prikkel tot winstoptimalisatie, wat op gespannen voet kan komen te staan met kwaliteitsaspecten. Naast de rechtsvorm hangt veel af van de overwegingen bij de oprichting, de missie en de doelstellingen van de stichting. Die bepalen in welk belang de stichting handelt en zijn een permanent referentiepunt voor het bestuur bij complexe besluiten. Ook gelden de afspraken in de Driepartijenovereenkomst en de Raamovereenkomst als kader voor het handelen.

De gemeente heeft – omdat zij niet participeert in de stichting – geen directe zeggenschap over de werkzaamheden van de stichting, noch inzicht in de financiële situatie. Dit was ook bewust niet gewenst. Het kunnen voordragen van een lid van de raad van toezicht verschaft de gemeente die invloed of dat inzicht ook niet, maar geeft wel invloed op de kwaliteit van het toezicht. Jaarrekeningen van een stichting zijn in principe niet openbaar. De gemeente heeft invloed op de werkzaamheden van de stichting door middel van de kaders in Raamovereenkomst, Driepartijenovereenkomst en ook de Position Paper en de reguliere publieke kaders. Daarmee werd de stichting mede-eigenaar van publieke doelen.

De private voordelen qua organisatiekracht (verwervingskracht, ondernemings-ruimte, verantwoordingsregime, 'best for project'-beslissingen), commitment aan sociale en ideële doelen en financieringsvoordelen zijn voorstelbaar. Ook is aannemelijk dat voor de gemeente deze sociale en ideële signatuur waardevol kan zijn in de samenwerking, vergeleken met andere in basis meer winstgedreven ondernemingsvormen. Of deze publieke meerwaarde uitstijgt boven de private afspraken in de Raamovereenkomst, Driepartijenovereenkomst en Position Paper, is nog niet geëvalueerd.

De gemeente heeft haar (beperkte) rol vooraf bewust gekozen en het management van de gebiedsontwikkeling overgelaten aan private partijen. Toch, is vanuit de raad en andere belanghebbenden aangegeven – specifiek vanwege de sociale en ideële setting van de stichting – behoefte te zijn aan meer transparantie in doelen, activiteiten, organisatie en financiën. Dat heeft geleid tot aanvullende informatievoorziening. Deze spanning tussen overlaten en transparantie is gedurende het project aanwezig geweest. Transparantie kan vooroordelen weg-nemen en voor meer draagvlak zorgen. Ook in de beeldvorming ligt mogelijk een verbeterpunt, wanneer in het openbaar vraagtekens worden gezet bij scheiding van belang door bestuurs- of RVT-leden, omdat deze in het verleden (top)ambte-naar waren voor de gemeente. Alhoewel voorstelbaar is dat dit voor expertise en continuïteit zorgde voor het project, kan het wegnemen van de schijn van belangenverstrengeling ook bijdragen aan draagvlak voor de organisatievorm.

Wanneer de gemeente wel (financieel) zou participeren in de stichting, kunnen alle voorwaarden met betrekking tot openbaarheid en transparantie worden geregeld (dat is bij een stichting met ANBI-status ook verplicht), en krijgt de gemeente tevens een (extra) prikkel om de gebiedsontwikkeling tot een succes te maken. Anderzijds leidt een grotere, risicodragende rol voor de gemeente in de stichting ook tot beperkingen bij andere keuzes. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging. Tenslotte zou de stichting zichzelf na oplevering van projecten dan ook met recht kunnen omvormen tot gecommitteerd beheerder van het gebied, wat voor beleggers en corporaties interessant kan zijn.



Leiderschap, vertrouwen en onafhankelijk procesmanagement
Sommige respondenten geven aan dat er te weinig gemeenschappelijk vertrouwen kon ontstaan tijdens het jarenlange proces van Feyenoord City, zeker in de periode vanaf 2018. Ook is daar naar hun beleving weinig op gestuurd. Toekomstige complexe gebiedsontwikkelingen vragen een breed leiderschapsprofiel (zowel privaat als publiek, bestuurlijk als ambtelijk) met in het bijzonder mensgerichte, verbindende competenties. De vereiste leiderschapsvaardigheden lopen uiteen en kunnen niet altijd allemaal in één persoon gevonden worden. Daarom is het van belang om complementaire, diverse teams samen te stellen. Leiderschap vergt niet alleen het gezamenlijk ontwikkelen van visies, maar ook het werken aan het omgaan met verschillen. Neuzen staan nooit helemaal dezelfde kant op, dat hoeft ook niet. Overcommitment kan zelfs leiden tot tunnelvisies. Daarom is diversiteit aan mensen en inzichten van belang.

Leiderschap vraagt ook om het werken aan vertrouwen. Vertrouwen kun je niet zomaar geven, het is een kenmerk van relaties waar constant aan moet worden gewerkt, zodat het kan groeien. Het is belangrijk om binnen projecten niet alleen over de inhoud te praten (dat is vaak de comfortzone) maar ook over het samenwerkingsproces, emoties en de onderlinge relatie. Met interesse in de persoon zelf. Organiseer, gebruik en benut (formele en/of informele) incheckmomenten om bijvoorbeeld te vragen hoe het gaat met de ander.

Een onafhankelijk procesbegeleider, of netwerkmanager, die door alle partijen wordt gesteund, kan hierin ook een belangrijke rol spelen. Formuleer samen met de partijen de opdracht en stel hem of haar samen aan. Deze persoon en de afspraken/uitspraken over verwachtingen over en weer kan vertrouwen en onderlinge verbinding borgen.

Externe bronnen

In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1 Binnen de casus Feyenoord City geven respondenten indicaties van fenomenen die soms bij grote projecten worden gezien. Soms neemt een afvaardiging van partijen, die niet volledig de achterban vertegenwoordigen, besluiten.

2 Er zijn meer indicaties die worden geassocieerd met begrippen uit de wetenschap van psychologie en management van grote projecten. Dat smeulende kritiek en twijfel onvoldoende werden gezien of opgepakt, kan wijzen op 'optimism bias' en 'escalatie van commitment' (zie o.a. het wetenschappelijk werk van Flyfbjerg, 2021; Staw, 1982, e.a.). 'Het komt vast wel goed als we maar doorzetten op eerder gemaakte afspraken', lijkt bij grote projecten die met tegenslag worden geconfronteerd de gedachtegang te zijn bij hoofdrolspelers.

3 Bij grote projecten die vroegtijdig zijn gestopt, blijkt uit onderzoek vaak dat mensen aangeven al hun twijfels en kritiek eerder te hebben geuit, maar dat de leiderschapstop, de collega, of de andere partij in een netwerksamenwerking dat onvoldoende heeft gehoord of er geen gevolgen aan heeft verbonden (Verheul & Schonau, 2021) (zie ook Waterfront/Boompjeskade, Floriade Almere, en vele andere (inter)nationale projecten). In hoofdstuk 7 gaan we nader in op het al dan niet gehoord voelen van sommige betrokkenen.

4 Project en programma's die te veel zijn gebaseerd op enkele individuen zijn kwetsbaar, hoe belangrijk op dat moment hun formele positie ook is. Vanuit een procesmanagementbenadering van grote projecten is verankering van commitment een activiteit waar aan het begin, maar ook gedurende het proces aan gewerkt moet worden (De Bruijn et al, 2008). Tegelijkertijd kan niemand commitment afdwingen en is overcommitment ook een risico, zo benadrukt het wetenschappelijke Reflectieteam van de TU Delft. Bij overcommitment schieten personen of organisaties door in hun commitment terwijl er al signalen op rood staan. Beperkte steun of een kritische houding in de organisatie kan de planmakers en besluitvormers scherp houden om hun eigen veronderstelling te testen.

5 Bij een unieke en onvervangbare eindgebruiker is het belangrijk dat hun betrokkenheid gedurende het hele proces zakelijk wordt gewaarborgd. We kunnen ook leren van de rol van de eindgebruikers in het project Marinierskazerne Vlissingen (2018). De gemeente Vlissingen werkte jarenlang aan de voorbereidingen voor de komst van de kazerne. De gemeente maakte zelfs al afspraken met te verplaatsen bedrijven op de beoogde locatie, maar na ongeveer 10 jaar besloot het kabinet de verhuizing uit Doorn toch niet door te zetten op basis van protest binnen het korps en dreigende leegloop.

4

PARTICIPATIE EN DRAAGVLAK

“Start zo vroeg mogelijk met participatie en houd dat tot het eind toe vol. Organiseer voortdurend instapmomenten, geef kritiek een plaats, en houd rekening met het verleden.”

4.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

Gebiedsontwikkelingen beginnen vaak (te) laat met omgevingsparticipatie en bieden (te) weinig rekenschap van het voortraject. Vanaf de start van Feyenoord City in 2017 is hard gewerkt om uitgebreide en inclusieve participatieactiviteiten te organiseren, die overwegend positief zijn ontvangen. Toch werd oud zeer en ervaren gebrek aan omgevingsparticipatie in de jaren voordat Feyenoord City startte daarmee niet volledig ongedaan gemaakt.

Toekomstgerichte les

Bij grote (gebieds)projecten is het belangrijk om zo vroeg mogelijk te starten met participatie. Goede participatie kent meerdere 'instapmomenten', gevarieerde participatievormen en geeft rekenschap van het voortraject van de ontwikkeling op die plek. Dit laatste is van belang om te voorkomen dat de 'burden of the past' van oude plannen, sociale verhoudingen en sentimenten richting overheden en private partijen, de participatie negatief beïnvloeden. Laat kritiek toe en organiseer een goede structuur hiervoor.

4.2 Bevindingen

1 Veel respondenten waarderen de inzet van gemeente en stadion voor de opzet van omgevingsparticipatie Feyenoord City in de periode 2017-2022. Participanten uit omliggende wijken zijn volgens respondenten overwegend positief over de hoeveelheid participatie (in contrast met ervaringen bij andere projecten). Een veelheid aan participatieavonden en informatiemomenten gaven ruimte om op de hoogte te zijn van de planontwikkeling van Feyenoord City en daarop te reageren.

2 Sommige respondenten hekelen de late start, aangezien in de voorfase (al vanaf ongeveer 2005) over een nieuw stadion werd gesproken en er in die jaren te weinig participatie zou zijn georganiseerd bij stadionplannen. Zo werd in 2013 een toenmalig stadionplan afgewezen in de gemeenteraad door een gebrek aan participatie. Ook voelen participanten zich overvallen door de locatiekeuze van het stadion. Kritische respondenten ervoeren het participatietraject als een manier om binnen de marges van het plan een mening te geven, zonder dat ze het stadionplan zelf ter discussie konden stellen. Dat noemen ze een weeffout in de planontwikkeling.

3 Bewoners van de buurt De Veranda, die grote invloed zouden ondervinden van Feyenoord City, waren aanvankelijk kritisch op het te laat betrokken worden. Zo hadden ze het gevoel dat ze met de definitieve afweging van de locatie van het nieuwe stadion als een voldongen feit werden geconfronteerd, ondanks voorafgaande omgevingsparticipatie. Ook enkele zittende ondernemers die met verplaatsing werden geconfronteerd ervoeren dit zo. Later werden bewoners uit de Veranda positiever door de uitgebreide participatieronden, waarin met een deel van hun bezwaren rekening gehouden werd door de gemeente.

4 In een andere buurt, Sportdorp, waren bewoners vooral bezorgd over de mobiliteitsontwikkelingen en bang dat hun huizen gesloopt zouden worden. Desondanks geven respondenten aan dat ze veel mogelijkheden hadden om te participeren en hun zorgen te uiten, maar dat lang niet iedere buurtbewoner daar gebruik van maakte.

5 Verscheidene respondenten geven aan dat de supportersgroepen van Feyenoord geen onderdeel uitmaakten van de omgevingsparticipatie door STIGAM en de gemeente. De BVO had daarvoor een eigen traject opgezet.

6 Over de aard van de omgevingsparticipatie lopen de beoordelingen van respondenten uiteen. Een deel is zeer te spreken over de hoeveelheid bijeenkomsten en informatievoorziening. Andere respondenten vonden participatiebijeenkomsten waar zij aanwezig waren te veel naar marketing neigden en te weinig echt open om mee te denken.

7 Onder meer het externe kwaliteitsteam van Feyenoord City (het Q-team) heeft de gemeente gewezen op het belang van meer en vollediger vormen van participatie voor moeilijk bereikbare groepen in de omgeving.

8 De participatiebijeenkomsten richtten zich vooral op mobiliteitsissues, overlast, bouwhoogtes, openbare ruimtes en andere ruimtelijke aanpassingen. De maatschappelijke issues, zoals ook onderdeel van het sociaaleconomisch programma, kregen minder aandacht van de organisatoren, maar ook van bewoners zelf.

9 Diverse voor- en tegenstanders van Feyenoord City vonden dat te onduidelijk bleef wat er met feedback uit participatiebijeenkomsten werd gedaan. Soms duurde het heel lang voordat ze iets hoorden, anderen hadden het idee dat er niets met hun feedback werd gedaan. Tegelijkertijd zijn er ook bewoners in de buurten Veranda en Sportdorp die zagen dat op onderdelen hun bezwaren serieus werden genomen en er aanpassingen plaatsvonden.

10 De respondenten die kritisch zijn op het nieuwe stadionplan en Feyenoord City, zijn van mening dat er te weinig is gedaan met kritische tegenspraak. In hun ogen waren er bij belangengroepen zoals Stadion op Zuid of De Feyenoorder ook hoogopgeleide vakdeskundigen betrokken die naar eigen zeggen niet of nauwelijks gehoor vonden bij de BVO, het nieuwe stadion en de gemeente. Hun bezwaren betroffen inhoudelijk onder meer de principiële locatiekeuze, de technische kwaliteit van het stadionplan en de business case, die voor de STIGAM als uitgangspunt golden. De inspraakmogelijkheden waren volgens hen zeer beperkt vergeleken met de ruimte die de private samenwerkings-partners kregen. Deze respondenten adviseren de gemeente bij volgende controversiële projecten om een 'Raad van Tegenspraak' op te richten, waarin kritische geluiden van burgers en hun alternatieve voorstellen voldoende een plek kunnen krijgen.

11 Iedereen die wilde participeren, kon dat doen. Wel ziet men het als lastig om voldoende mensen te laten aanhaken. De non-participanten zijn vaak te druk met de zorg voor hun gezin, of hebben te weinig vertrouwen in de overheid. Daarnaast werd ervaren dat veel aspecten relatief technisch zijn, met begrippen zoals bestemmingsplan, business case, Position Paper, etc. die voor leken veel inleeswerk vergen om goed te kunnen meedoen.

4.3 Externe reflectie en bronnen

Ontwikkelpunten voor participatie
In het vakgebied zien we dat omgevingsparticipatie bij gebiedsontwikkelingsprojecten al veel wordt toegepast en vaak verder gaat dan alleen de planologische en juridische vereisten. Dit geldt ook voor Feyenoord City, waar er veel aandacht is besteed aan omgevingsparticipatie sinds 2017, mede op aandringen van de raad door eerdere ervaringen.

Gebiedsontwikkelingsprojecten vragen om vroegtijdige en permanente participatie, met het liefst meerdere instapmomenten en typen participatiemomenten. In de participatie moeten de organisatoren de invloedrijke aanwezigheid van oud zeer onderkennen en actief terugkoppelen wat er gebeurt met de inbreng van participatie.

Reikwijdte van participatie
Elke plek is belangrijk voor de gebruikers en verschillende betrokkenen vanwege de betekenis, inclusief de historische betekenis. Deze betekenis speelt een grote rol in omgevingsparticipatie. Soms gaat het belang zelfs de gemeentegrenzen over, zoals bij de achterban van BVO Feyenoord die uit heel Nederland afkomstig is. Wanneer veranderingen worden aangebracht die invloed hebben op deze betekenis, ontstaat er vaak weerstand in gebiedsontwikkeling. Het niet (tijdig) activeren van weerstand of het negeren ervan kan leiden tot het ontstaan van tegenstand en protest.

Bij Feyenoord City is het belangrijk om kritisch te kijken naar hoe de participatie van de achterban van BVO Feyenoord is vormgegeven. Het werken aan een nieuw stadion, een majeure verandering, vereist het ontwikkelen van goede samenwerkingsverbanden tussen het bestuur en de diverse achterban om escalatie van onvrede te kunnen beteugelen.

Externe bronnen
In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1. Naar aanleiding van de ontwikkelpunten en reikwijdte voor participatie zien we in andere grote, ruimtelijke projecten vaak een te late start van de participatie, of een te smalle interpretatie van participatie. Omgevingsparticipatie vanuit een sociaal-communicatieve en bestuurskundige denkwijze is veelomvattender dan vanuit een juridische interpretatie van inspraakprocedures. Dat betekent dat participatie niet alleen veel eerder moet starten, maar ook dat vormen van co-creatie (zie participatieladder Arnstein, 1960) een plek moeten krijgen, als meer invloed van burgers, ondernemers en maatschappelijke verbanden is gewenst.

2. Net als bij Feyenoord City speelt er rondom grote projecten vaak een belangrijke voorgeschiedenis. Bij geslaagde participatie is het belangrijk om rekenschap te geven van de geschiedenis en de 'eigenlogica' van de plek blijkt uit een analyse van geslaagde en minder geslaagde participatietrajecten in Nederland en Europa (Duyvendak & Van der Veen, 2021).

3. Net als bij Feyenoord City is een vaak gehoorde klacht van participanten rond grote projecten dat te weinig of te laat wordt teruggekoppeld wat er met de input wordt gedaan (zie Kennisknooppuntparticipatie.nl). Dit verkleint het vertrouwen in participatie, het project en het openbaar bestuur in het algemeen.

5

REFLECTIE EN ADAPTIVITEIT

“Organiseer periodiek rust- en reflectiemomenten, zodat er ruimte ontstaat om in te spelen op mogelijke weeffouten, veranderingen in de omgeving, wijzigende (economische) omstandigheden en voortschrijdende inzichten.”

5.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

De gebiedsontwikkeling Feyenoord City met een nieuw stadion kent een transformatieproces met een lange doorlooptijd. Dat vraagt om procesmanagement en een programmatische en adaptieve aanpak, om mee te kunnen bewegen met ontwikkelingen die zich in de context voordoen. Er is behoefte gebleken aan periodieke reflectie, evaluatie, herijking en bijsturing.

Toekomstgerichte les

Bij grote projecten is het belangrijk om scenario's te plannen, het project op te knippen in kleinere delen en ruimte te bieden voor aanpassingen. Op die manier kunnen bestaande en nieuwe uitdagingen met elkaar worden verbonden. Bovendien moet je rust voor expliciete reflectie bewust organiseren. Weeffouten in proces, structuur en inhoud en ook voortschrijdend inzicht, zijn er altijd. Verschaf de mogelijkheid om daar het proces en de doelen op bij te stellen. In de metafoor bergbeklimmen wordt de top ook niet in één keer gehaald. Via (tussen)plateaus wordt de gelegenheid geboden om in rust en veiligheid te leren van de afgelegde route. Vragen zijn dan relevant als: moet het doel, de aanpak, of het eindresultaat bijgesteld worden? Zijn de juiste randvoorwaarden (nog) aanwezig? Hebben we de juiste samenstelling van het team? Etc.

5.2 Bevindingen

1. Door de lange doorlooptijd had Feyenoord City te maken met veranderende omstandigheden op de financiële markt en de bouwmarkt, het maatschappelijke draagvlak en de voorkeuren en sentimenten die daar spelen, plus het bestuurlijk draagvlak (zowel wat betreft publiek bestuur als privaat bestuur). Daarnaast waren er intern veel personele wisselingen, voornamelijk binnen het college en de gemeenteraad na verkiezingen en de directie van de BVO Feyenoord.

2. Enkele respondenten wijzen erop dat er voor hen niet zichtbaar aan scenarioplanning is gedaan. Scenarioplanning betekent niet dat er meerdere scenario's worden geschetst en een waarschijnlijke (of een te prefereren) variant wordt gekozen. Bij scenarioplanning blijven meerdere scenario's in de strategie naast elkaar in het vizier blijven en worden ze waar mogelijk worden benut, om adaptief te blijven. Bijvoorbeeld het werken met een terugvaloptie, zoals aan de orde kwam na het zich terugtrekken van BVO Feyenoord.

3. Enkele respondenten wijzen er ook op dat in het de wereld van grote (infra) projecten steeds gangbaarder is om projecten in deelprojecten op te knippen met verschillende verantwoordelijkheden, omdat het grote project als geheel niet beheersbaar is. De strategie van opknippen verdient in het algemeen overweging, hoewel tegelijkertijd bij deelprojecten de samenhang moet worden geborgd. Hier moet worden vermeld dat het deelproject 'nieuw stadion' niet met losknippen faseerbaar was, zoals toegelicht in les 1.

4. Enkele respondenten geven aan dat in de laatste jaren wel gevoeld werd dat het draagvlak voor een nieuw stadion begon af te nemen, ook binnenskamers. Bijsturen, of eerder gemaakte afspraken opnieuw ter discussie stellen, vonden respondenten om verschillende redenen echter lastig.

5 Respondenten gaven aan dat er in al die jaren geen 'heidagen' of andere reflectiedagen met de externe samenwerkingspartners werden gehouden. De vergaderingen waren altijd op kantoor van de gemeente of private partij, maar nooit op een rustige plek of neutraal terrein. De gesprekken werden gevoerd over de onderhavige inhoudelijke kwesties van dat moment, er waren geen bijeenkomsten waar meer vanuit distantie werd gereflecteerd op fundamentele zaken zoals de belangen van de partijen, samenwerkingsrelaties en dergelijke.

6 Daarbij tekenden enkele respondenten ook aan dat men niet altijd de rust en de veiligheid ervoor om reflectiesessies te houden en dat men voortdurend de (politieke) druk voelde om door te gaan, knopen door te hakken, plannen in te dienen en businesscases rond te maken. De tijd drong en politieke en private entiteiten en financiële verplichtingen vroegen hierom.

7 Het Q-team functioneerde als integrale commissie die op basis van verschillende expertises advies formuleren aan de gemeenten. Vanwege haar onafhankelijke rol om te integraliteit en verschillende doelstellingen van het masterplan te bewaken, signaleerde de commissie in het vroege begin van het project dat de marktpartijen veel regie hadden in het proces. Daardoor kwamen sommige onderdelen van het masterplan en de integraliteit niet goed tot uiting. Om hier tegenwicht aan te bieden heeft het Q-team de grotere capaciteitsbehoefte en menskracht bij de gemeente geagendeerd, welke redelijk snel is opgevolgd. Daarmee streefde het Q-team naar het intact en in balans houden van de driehoek (marktpartij, gemeente, commissie) die op elkaar reageren en elkaar ondersteunen.

8 Uit de interviews is het dilemma naar voren gekomen tussen continuïteit en vernieuwing. Waar enkele kritische respondenten opmerkten op dat meer roulatie in het projectteam wat hen betreft wenselijk was geweest om frisse blikken te organiseren, Waardeerden anderen daarentegen de continuïteit van betrokkenen, hun hoge professionaliteit, kennisniveau en commitment aan het project.

5.3 Externe reflectie en bronnen

Tussenstops, aanpassingsvermogen en vertrouwen
Gebiedsontwikkelingsprojecten duren vaak lang. In die tijd zijn er maatschappelijke en economische ontwikkelingen, veranderen inzichten en ontwikkelen stakeholders zich in termen van leiderschap en belangen. Een externe projectomgeving die altijd verandert, vraagt om het bewust organiseren van aanpassingsvermogen. Soms moeten de doelen, structuur en het gewenste eindresultaat aangepast worden op de veranderingen – dat vraagt moed en regelmatige, goed voorbereide reflectiemomenten met de betrokken stakeholders. Organiseer reflectiemomenten ook (of vooral) in de luwte en niet alleen als de druk op de ketel staat. Dan is er vaak weinig ruimte voor rustige en open reflectie.

Reflectie vraagt om onderling vertrouwen, want door open en eerlijk te zijn stel je jezelf ook kwetsbaar op. Een open cultuur en onderling vertrouwen tussen actoren hoeft geen voorwaarde te zijn om te kunnen reflecteren. Er moet wel van begin af aan worden gewerkt, soms juist door je kwetsbaar op stellen.

Externe bronnen
In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1 Grote projecten worden altijd anders uitgevoerd dan vooraf bedacht. Zie ook de Kop van Zuid, waar initiële programma-ambities uit de jaren tachtig en negentig nu ook deels anders zijn gerealiseerd. Of zie het Utrecht Centrum Plan (UCP), waar zelfs een projectliquidatie plaatsvond en men is doorgestart in een andere structuur. Of zie het Zuidasdok Amsterdam, waar aanzienlijke wijzigingen in de scope, risicoverdeling en bouwmarkt plaatsvonden. In het Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA) wegenproject (het grootste Nederlandse infraproject van het afgelopen decennium) werden regelmatig reflectie-evenementen gehouden, om met het netwerk van betrokken partijen te praten of men nog op de goede weg zat.

2 In de wetenschappelijke literatuur wordt ook gesproken over het belang van obligatory passing points; niet alleen bij formele beslismomenten reflectie organiseren, maar ook op het moment dat je een nieuwe fase in gaat met een project. Of als er nieuwe omstandigheden, personen of partijen opdoemen, met elkaar nadenken wat het betekent voor het project en een eerder gevormde koers en (intern of extern) netwerk bijstellen.

3 Organiseer reflectiemomenten zowel binnen de organisatie, met externen, als in het netwerk: Blijf de fundamentele 'why?' op de agenda houden en durf van koers te wijzigen. Waarom doen wij dit, welk probleem lossen we op, waarom deze strategie, rol structuur en allianties? Welke denkfouten ('biases') of tunnelvisies liggen er op de loer?

6

VERHAAL EN BETEKENIS

“Storytelling is een succesfactor voor gebiedsontwikkeling. Het verhaal is de ‘motor’ die de gebiedsontwikkeling in beweging brengt én houdt. Het verhaal moet groeien en zich verbinden met de belangen van de diverse stakeholders, de omgeving en de stad, zodat tegenslagen en tegenwind kunnen worden overwonnen.”

6.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

Het projectverhaal (in vakjargon: het narratief) van Feyenoord City was niet statisch. Het heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld en meerdere stakeholders hebben zich eraan verbonden. Tegelijkertijd is het narratief van de gebiedsontwikkeling nooit van alle Rotterdammers geworden. Er waren weinig publieke verhalenvertellers binnen de club, de politiek, het stadsbestuur en de samenleving die actief de bühne op gingen voor Feyenoord City.

Toekomstgerichte les

Verwoord de noodzaak en betekenis van het project in een overtuigend verhaal, waaraan ook anderen hun eigen verhaal kunnen verbinden. Zet verhalenvertellers in en houd het verhaal actueel door ruimte te geven voor aanpassing en verbinding. Een overtuigend projectnarratief werkt als een sleepnet dat partijen en middelen meeneemt. Een overtuigend verhaal is nooit een verhaal van een enkele initiatiefnemer, maar wordt gevormd en doorverteld door cirkels van betrokkenen, waar ieder zijn eigen verhaal aan kan verbinden. Een robuust narratief weet zich bovendien aan veranderende omstandigheden aan te passen, zonder betekenis te verliezen.

6.2 Bevindingen

1 ‘Het verhaal’ van Feyenoord City heeft zich kunnen ontwikkelen in de loop der jaren. Uiteenlopende stakeholders konden zich eraan verbinden, het was zeker niet statisch. Tegelijkertijd is het nooit een echt stadsbreed narratief geworden. Deze dubbele observatie komt terug in de gesprekken met respondenten.

2 De stimulerende werking van de verhaallijn ‘Nieuw stadion als aanjager’ was zichtbaar door de toegenomen publieke en private aandacht voor dit deel van de stad. Die aanjaagfunctie was wenselijk voor dit relatief rommelige gebied, gedomineerd door bedrijventerreinen en infrastructuur, met weinig interesse uit zowel de markt als de politiek ten opzichte van andere stedelijke gebieden in Rotterdam (zie ook les 1 ‘Aanjagen en vervlechten’).

3 Het narratief heeft zich bovendien ontwikkeld van een smalle focus op een nieuw stadion (vooral in de periode tot 2017), tot een breder programma en gebiedsontwikkeling (periode na 2017). Dat aanjagende narratief van stadion en omliggend gebied was er in eerdere stadionplannen ook wel, maar was toen nog vrij algemeen. In de loop der tijd werd het concreter.

4 Hoewel de concept-gebiedsvisie al sinds eind 2015 bestond, voordat er een keuze voor een stadion werd gemaakt, verschillen respondenten in hun interpretatie van de volgorde en relatie tussen het stadion en de gebiedsontwikkeling in het verhaal. Sommige respondenten geloofden dat het narratief vanaf het begin gericht was op het stadion als drijvende kracht achter de gebiedsontwikkeling. Voor andere respondenten groeide het verhaal van het gebied later. Voor sommige respondenten was het verhaal van een nieuw stadion primair gericht op de club Feyenoord, de stadiondirectie en enkele enthousiaste bestuurders. Het idee van het stadion als aanjager voor Rotterdam-Zuid werd er later bij betrokken om de lobby voor een nieuw stadion sterker te maken en meer steun te krijgen op economisch, politiek en maatschappelijk gebied.

5 Het is moeilijk om de exacte volgorde van het verhaal te achterhalen, omdat er geen eenduidig verhaal bestaat voor Feyenoord City gedurende de hele periode. Het verhaal bestaat eerder uit een verzameling van verschillende verhalen waar verschillende belanghebbenden zich mee konden identificeren. Voor sommigen spreekt het verhaal van het nieuwe stadion als stimulans voor de voetbalclub aan en vertellen zij dat door. Anderen benadrukken vooral de positieve impact van Feyenoord City op het gebied in Rotterdam-Zuid. Weer anderen zagen de verplaatsing van het stadion als een ruimtelijk ordenings-

verhaal, waarbij er meer ruimte ontstond voor woningbouw, infrastructuur en andere functies in het gebied. Sommige respondenten gaven aan dat een nieuw stadion effectiever zou zijn in het beheersen van problemen zoals voetbal-geweld en drugsgebruik in vergelijking met de Kuip. Wat het ook is, de kracht van een verhaal is dat verschillende partijen en individuen erachter kunnen staan met hun eigen overtuigingen, waardoor een project mogelijk wordt en niet afhankelijk is van slechts één (soms kwetsbaar) belang. Vooral een verhaal dat publiekelijk wordt gevormd en verteld door het stadsbestuur moet goed aansluiten bij een brede groep stadsbewoners en uiteenlopende belangen.

6 Hoewel het verhaal van Feyenoord City zich steeds verder heeft ontwikkeld dan alleen een verhaal over een nieuw stadion, blijkt uit zowel media-analyses als gesprekken met respondenten dat andere delen van de Rotterdamse samenleving en gemeenteraad zich niet konden vinden in Feyenoord City als een overtuigend en aansprekend verhaal. Dit geldt voor delen van de Feyenoord-fans, zoals de groepen De Feyenoorder, Stadion op Zuid en Red de Kuip (hoewel veel kritische supporters buiten de stad wonen). Maar ook politieke partijen en burgers die kritisch waren op overheidssteun voor voetbal-gerelateerde zaken, zoals een stadion, voelden zich niet verbonden met het plan en verhaal van Feyenoord City. Ze hadden kritiek op de bouwtechnische, economische of planologische aspecten van het plan en het verhaal van Feyenoord City met een nieuw stadion op de voorgestelde locatie en met de beoogde zakelijke haalbaarheid (ze zagen de voorgestelde plannen als financieel of bouw-technisch te riskant).

7 Wat opvalt is dat, zoals sommige respondenten ook aangaven, het verhaal van Feyenoord City zich, ondanks pogingen tot verbreding, te veel bleef concentreren op het nieuwe stadion. Het was niet duidelijk op welke doelgroepen het bestaande verhaal gericht was, zelfs met de bredere focus. Ondanks inspanningen om het te hebben over gebiedsontwikkeling als geheel, werd het publieke debat in de media en de politieke arena steeds gedomineerd door discussies over het nieuwe stadion. Het verhaal over het gebied zelf bleek niet sterk genoeg en niet interes-sant genoeg voor de media om invloed uit te oefenen op het stadiondebat.

8 De formele uitingen van het stadsbestuur over Feyenoord City, zoals de Position Paper, de voortgangsrapportages en de reacties van wethouders in de gemeenteraad, hebben deels het narratief Feyenoord City steviger onderbouwd. Dat zorgde voor meer overtuigingskracht voor afwachtenden en twijfelaars binnen de politiek en samenleving. De Position Paper liet aan twijfelaars zien dat de gemeente geen 'blanco cheque' zou tekenen en duidelijke voorwaarden aan stadion en gebiedsontwikkeling stelde.

9 Tegelijkertijd zijn critici en twijfelaars onvoldoende in het narratief getrokken, blijkt uit gesprekken met respondenten. Critici of tegenstanders vinden dat de initiatiefnemers en bestuurders te weinig met hen samenwerkten aan een narratief waar eigen verhalen en voorkeuren in konden worden opgenomen. In hun ogen was het narratief van Feyenoord City meer marketing dan open en uitnodigend om er een eigen verhaal aan te verbinden.

10 Het verhaal van Feyenoord City was volgens een aantal respondenten te rationeel-economisch om iedereen te kunnen raken. Rond Feyenoord spelen veel emoties die om erkenning vragen. Denk bijvoorbeeld aan de voor sommigen 'heilige grond' van de Kuip. Bij die personen kwam het zakelijke verhaal over de nieuwbouw als beste voor de club en de stad niet aan. Dat zakelijke verhaal werd ook weinig kleur gegeven door de BVO. Veel respondenten vinden het ingewikkeld om die gevoelens goed te verwoorden in een narratief.

11 Een overtuigend narratief bestaat niet alleen uit woorden maar ook uit aansprekende beelden, stellen enkele respondenten die erop wijzen dat de renders (artist impressions) te weinig aansloten bij het Feyenoord-publiek.

12 Voorstanders van het Feyenoord City plan hekelen dat er binnen de club en het stadsbestuur te weinig krachtige verhalenvertellers waren die het narratief van Feyenoord City op de bühne brachten. Daardoor kon het narratief niet overgenomen worden door verschillende betrokken stakeholders. Vooral toen de tegenstand heftiger werd, hadden leidinggevenden zowel aan de BVO- en de politiek-bestuurlijke zijde meer tijd en energie in de beleving en reproductie

van het narratief moeten steken, aldus enkele uitgesproken voorstanders onder de respondenten. Voorstanders misten boegbeelden die voor het plan gingen staan en het wisten uit te leggen aan alle (felle) tegenstanders. Ook in de hoop dat supporters uit de harde kern zich zouden bedaren toen intimiderende activiteiten werden gemanifesteerd (zie ook hoofdstuk identiteit en sentimenten). Dat geldt niet alleen voor verhalenvertellers in de formele arena's van gemeenteraad en reguliere media, maar ook in stadsdebatten en op sociale media.

13 Betrokken initiatiefnemers geven aan dat er wel vanaf het begin van het project naar gezaghebbende verhalenvertellers is gezocht, maar dat die niet (bereid) zijn gevonden om op de voorgrond te treden. In een later stadium heeft in ieder geval de intimiderende sfeer invloed gehad op de bereidheid.

6.3 Externe reflectie en bronnen

Het projectverhaal als motor

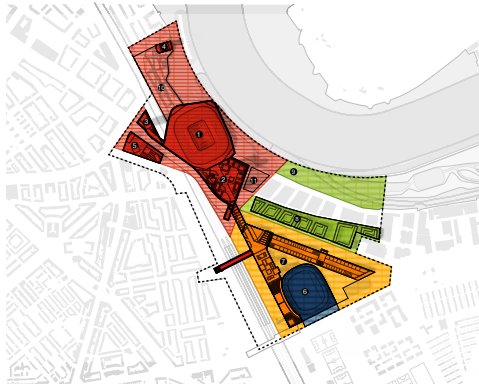
De kracht van 'storytelling' is een wezenlijke succesfactor voor gebiedsontwikkeling. Het verhaal is de 'motor' die de gebiedsontwikkeling in beweging brengt en houdt. Het verhaal en de betekenis moet groeien en zich verbinden met de belangen van de diverse stakeholders, de omgeving en de stad, zodat de initiatiefnemers tegenslagen en tegenwind overwinnen.

Het is dusdanig belangrijk dat een project een herkenbaar verhaal heeft waaruit noodzaak en betekenis spreekt, dat het ontwikkelen daarvan een integraal onderdeel van het project moet zijn, dat niet alleen bij de communicatie- of marketingafdelingen ligt. Activeer verhalenvertellers en werk continu aan een overtuigend, gezamenlijk en robuust verhaal waaraan zoveel mogelijk betrokkenen hun eigen verhaal kunnen verbinden, omdat het meest overtuigende verhaal het verhaal is dat wordt overgenomen en doorverteld. Blijf zoeken naar het juiste verhaal, wees nieuwsgierig naar wijzigingen in het verloop van tijd.

Externe bronnen

In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1 Als we uitzoomen bij grote stadsprojecten dan zien we naast de harde instrumenten zoals grond en kapitaal een belangrijke rol weggelegd voor taal, symbolen en verhalenvertellers. In een netwerkcontext waarin geen enkele actor voldoende beslissing- en uitvoeringsmacht heeft, vragen grote projecten om allianties van groepen met verschillende talen, beelden en symbolen (in jargon: discourscoalities), waarin verschillende verhalen worden opgenomen. Een krachtig narratief is dus meer dan enkel een verhaal dat top down wordt bedacht (Hajer, 2010; Hemel, 2021; Verheul, 2012). De overtuigende werking van verhalen zal partijen moeten bewegen tot financiële, electorale en personele toewijding aan projecten.



2 Krachtige verhalencoalities bij ruimtelijke projecten kunnen we onder meer zien in Eindhoven bij de transformatie van Philipsterreinen Strijp S en de High Tech Campus, de wederopbouw van Roombeek in Enschede, of de Erasmusbrug/Kop van Zuid. Hier ontstonden narratieven waar betekenis van de plek, verschillende sub-narratieven en lokale identiteiten werden verpakt in een vernieuwend, aansprekend discours. Daarbij wisten vertellers en boegbeelden zoals Riek Bakker, Bram Peper, Pi de Bruin, Peter Kuenzli dat zowel in bestuurlijke echelons overtuigend te brengen als op meer participatieve wijze te doen ontwikkelen.

3 Robuuste narratieven en verhalenvertellers (juist ook de boegbeelden) dienen rekenschap te geven van emoties van de plek en het ook (of vooral) laten vertellen door anderen als de eigen positie als verhalenverteller controversieel is. Zie hoe in Roombeek Enschede niet de stadsbestuurders maar anderen het verhaal op de bühne brachten en daarbij ook ruimte gaven aan conserverende sentimenten rondom de plek en de historische bebouwing. Verhalenvertellers kunnen zowel formele verhalenvertellers zijn (de publieke en private initiatiefnemers en bestuurders) als de informele vertellers uit de samenleving (zie bijvoorbeeld hoe bij het stadion in Brooklyn Atlantic Yards de artiest Jay-Z een belangrijke verteller is geweest). Dergelijke informele verhalenvertellers kunnen niet zomaar een verhaal van een ander vertellen; ze moeten uit eigen overtuiging de bühne op gaan.

7

IDENTITEIT EN SENTIMENTEN

“Erken de sentimenten rond plekken, mensen en projecten. Werk preventief aan vertrouwen en spelregels en treed collectief op als door grensoverschrijdend gedrag veiligheid in het gedrang komt.”

7.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

Bij grote projecten spelen altijd sentimenten rondom de plek en betrokken partijen een rol. Die sentimenten worden uitgedrukt in sociaalpsychologische begrippen als 'place-attachment' en 'burden of the past'. Bij Feyenoord City komen deze sentimenten vooral samen bij de door velen gewaardeerde voetbaltempel 'De Kuip'. Feyenoord City raakt de identiteit van plekken en mensen, met weerstand als gevolg. De ervaren onvoldoende erkenning van weerstand leidde (ongewild) tot stereotypering, een toename van tegenstand en zelfs tot onveilige situaties.

Toekomstgerichte les

Erken de meervoudige identiteit van de plek, de verschillende sentimenten (senses of place) en emoties en geef die een plek in het projectverhaal. Werk preventief samen aan vertrouwen op basis van het proces om persoonlijke conflicten te voorkomen. Stel spelregels op en versterk participatiekennis en -vaardigheid. Creëer een veilige setting voor alle actoren. Treed daadkrachtig en collectief op bij grensoverschrijdend gedrag (onveiligheid).

7.2 Bevindingen

1 Bij Feyenoord City spelen uitgesproken sentimenten over de voetbalclub, een oud en een nieuw stadion en betrokken personen en partijen een grote rol. Deze sentimenten werden in de loop van het project intenser.

2 Ook al (ver) voor 2017, spelen voortdurend verschillende voorkeuren in het maatschappelijk debat wat betreft nieuwbouw of vernieuwbouw van De Kuip. Delen van supportersgroepen keerden zich tegen het plan omdat zij meer zagen in renovatie van De Kuip in plaats van nieuwbouw. Sommigen verenigden zich in belangengroepen zoals 'Red de Kuip', waar ook enkele architecten, advocaten en hoogleraren deel vanuit maakten en waar vanuit alternatieve plannen werden ontwikkeld. Anderen, verenigd in onder meer Stadion op Zuid en de Feyenoorder, keerden zich niet per se tegen nieuwbouw, maar wel op de plek en in de vorm en businesscase zoals werd voorgesteld.

3 Onder de kritische Feyenoordsupporters bestond bij een deel de overtuiging dat Feyenoord in de Kuip moet blijven spelen als 'onvervangbare thuishaven'. Bij een ander deel voerde vooral de zorg over de business case en het spelersbudget de boventoon. De zorg was dat nieuwbouw en de gevreesde kostenoverschrijding daarvan de club in problemen zou brengen en Feyenoord minder spelersbudget zou overhouden.

4 De tegenstand en twijfel nam in de loop der jaren toe nadat door de gestegen bouwkosten de plannen van het door OMA ontworpen stadion werden aangepast en in de ogen van critici en twijfelaars werden uitgekleed. Hierdoor werd in hun ogen de nieuwbouwvariant steeds minder aantrekkelijk en niet het gedroomde iconische stadion waarop werd gehoopt.

5 Respondenten geven aan dat de tegenstand ook een identiteitskwestie betreft doordat de club en de Kuip een sterke emotionele betekenis hebben onder supportersgroepen. Voor sommigen is de Kuip 'sacrale' grond en daar kan een nieuwbouwplan niet tegenop. Een dergelijk place attachment is zo sterk dat onder fanatieke supporters de gedachte leeft dat Feyenoord beter geen landskampioen kan worden en in de Kuip blijft spelen, dan kampioen worden in een ander stadion. Enkele respondenten wijzen erop dat zij achteraf een (te) zakelijk verhaal hadden waarom nieuwbouw het beste was. Dit zakelijke

verhaal werd op een andere golflengte gecommuniceerd en kon daardoor de supporters voor wie de Kuip heilige grond was, onvoldoende bereiken. ‘Een voetbalstadion is een tempel en geen utilitair ding’, zo gaf een respondent aan.

6 De twijfel en tegenstand was er ook in de politieke arena. Gemeenteraadsleden uitten namens hun partij of als individu, zich kritisch over het plan voor een nieuw stadion. Daarbij spelen ook andere sentimenten een rol. Zoals die onder de niet-voetbalfans, die zich afvroegen of de gemeente überhaupt wel financieel of organisatorisch mee moet werken aan een voetbalstadion terwijl sterspelers hoge salarissen krijgen en er voetbalgeweld plaatsvindt met hoge publieke beveiligingskosten. Ook speelden sentimenten rond voorgaande grote projecten een rol waar sprake was van grote vertragingen of kostenoverschrijdingen. Vanuit deze ervaringen keek men extra kritisch naar andere grote projecten, zoals Feyenoord City.

7 Onder de supporters waren er ook volop voorstanders van de plannen voor nieuwbouw. Zij zagen dat de Kuip aan vervanging toe was, zowel qua comfort als wat betreft de mogelijkheden om te groeien. Het steekt voorstanders van nieuwbouw dat er nauwelijks supporters waren die zich publiekelijk uitspraken, dan wel dat de tegenstanders de voorstanders hebben overstemd. Het totaal aantal Nederlandse Feyenoord-fans (het zogenoemde ‘legioen’) zou rond de 2 miljoen mensen bedragen, waarvan maar een kleine minderheid zich krachtig uitsprak tegen de plannen. Sommige respondenten stellen dan ook dat een klein deel uit de harde kern van Feyenoord te veel invloed heeft op de gehele club.

8 Door bedreigingen ontstond een verharde situatie. De bedreigingen werden in de periode na 2017 heviger, maar waren niet nieuw: al in 2013 werden stadsdebatten over een nieuw stadion in debatcentrum Arminius georganiseerd waarbij door bedreigingen extra politie en beveiliging werd ingezet. Tijdens de coronajaren werden de bedreigingen heftiger. Bij hoofdrolspelers worden stenen door de ruit gegooid en er wordt een zogenoemde speurtocht georganiseerd langs hun huizen.

9 Sommige respondenten stelden dat angst voor de harde kern en wantrouwen naar tegenstanders ertoe leidden dat kritische supporters in het algemeen niet serieus werden genomen. Andere respondenten wijzen erop dat veel kritische supporters zelf niet in de omgeving van het stadion (of überhaupt in Rotterdam) wonen, dus dat hun stem ook minder van belang was dan direct belanghebbenden in de gemeente. Ook wordt teruggegeven dat erkenning wel plaatsvond, maar ook geconcludeerd werd dat de kritiek principieel was en de aandacht daarom op andere groepen moest worden gericht.

10 Zowel voor- en tegenstanders van een nieuw stadion/Feyenoord City kregen te maken met stereotyperingen en karaktermoorden. Volgens respondenten deden die vaak geen recht aan de variëteit en intenties van de partijen. Zo ervoeren tegenstanders, zoals de belangengroep Stadion op Zuid, dat zij werden weggezet als hooligans, terwijl zij zich vreedzaam gedroegen, in de materie verdiepten en met onderbouwde kritiek en alternatieven kwamen. Anderzijds werden publieke bestuurders beschuldigd van persoonlijk profiteren door hun medewerking aan Feyenoord City, wat zij op hun beurt als een aanval op hun karakter beschouwden.

11 Respondenten noemen de impact van de onveilige situatie en bedreigingen, maar de precieze invloed op beslissingen wordt weinig in beeld gebracht. Sommige respondenten geven aan zich niet te hebben laten gijzelen of intimideren, anderen geven aan dat er wel degelijk invloed is geweest op de besluitvorming en publieke steun. Veel betrokkenen kwamen in een lastige, onprettige situatie terecht, waardoor overleg en besluitvorming moeilijker werd. De bedreigende situatie leidde tot het aftreden van een directeur bij de BVO Feyenoord en het terugtrekken van private financiers bij Vrienden aan de Maas, die het nieuwe stadion deels mogelijk moesten maken.

12 Respondenten noemen verschillende oorzaken van het stoppen van het nieuwbouwplan. Volgens sommigen was het een puur zakelijke beslissing: de gestegen bouwkosten en rentes maakten de businesscase van nieuwbouw in najaar 2022 onverantwoord. Anderen wijzen er op dat indirect de kritiek, twijfel en intimidaties meespeelden, omdat publieke en private investeerders afhaakten die anders de gestegen bouwkosten hadden kunnen opvangen. Het maakte dat veel betrokken besluitvormers en financiers heel conservatief naar de plannen zijn gaan kijken, aldus voorstanders. Respondenten benadrukken dat er behoefte was aan rust in de Feyenoord-gelederen, en dat de directie daarom koos voor het afblazen van de plannen, in plaats van het pauzeren ervan.

13 Een deel van de respondenten wijst erop dat clubiconen publiekelijk de intimidaties hadden moeten veroordelen en zich duidelijker voor de nieuwbouw-plannen hadden moeten uitspreken. Ook had volgens respondenten de over-heid duidelijker moeten optreden tegen bedreigers, zoals in het Engelse voetbal gebeurt. Weer anderen gaven aan dat de intimiderende sfeer niet goed was, maar ook overdreven werd neergezet in de media.

14 Vrijwel alle respondenten gaven aan dat door alle politieke en media-aandacht voor het stadion het vaak weinig ging over de hele gebiedsontwikkeling. De woningbouw of het sociale programma kreeg weinig aandacht en werd overvleugeld door de voortdurende discussies over het stadion.

15 Door enkele respondenten (ook voorstanders van het stadion) wordt aangegeven dat de discussies rond het nieuwe stadion en de gebiedsontwikkeling Feyenoord City tot veel polarisatie en wantrouwen in de stad leidde. Ze denken dat er een helingsproces nodig is voor de toekomst van dit gebiedsproject (en mogelijk andere grote projecten).

7.3 Externe reflectie en bronnen

Erkenning en optreden

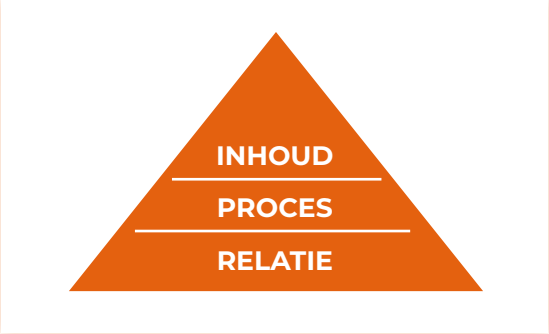
Grote projecten kunnen sentimenten en emoties oproepen vanwege de betekenis van de plek voor gebruikers en actoren. Dat is van alle tijden en gebeurt overal. Bij een groot stadion in een stad met een intense voetbalcultuur is dat zeker het geval. In zekere zin is de casus Feyenoord City uniek, denk aan sterke sentimenten en excessieve gedragingen. Anderzijds zijn er ook meer grote projecten die tegenstand en emoties oproepen. Denk aan de plaatsing van windmolens of AZC's, die de publieke en private initiatiefnemers nopen om zich beter voor te bereiden op de mogelijke emoties en conflicten die er spelen. En te voorkomen dat de projectbesluitvorming en de legitimiteit van het bestuur worden overvleugeld.

Sentimenten moeten niet worden genegeerd, maar erkend, mede door middel van goede participatieprocessen. Weerstand en conflict kunnen ook een nuttige bron van informatie zijn over voorkeuren van participanten. Daarnaast is een kundige omgang met grensoverschrijdend gedrag nodig voor de veiligheid van alle betrokkenen.

Externe bronnen

In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1. Het is van belang dat conflicten zoveel mogelijk inhoudelijk plaatsvinden en niet over de processen/procedures gaan, laat staan over de relaties. (zie figuur). Vanuit theorieën over conflicthantering is de gedachte dat er best inhoudelijk conflict mag bestaan over een project, maar dat dit het beste kan als het conflict niet relationeel van aard is. Andersom ontstaat vertrouwen als de basis van de relatie goed is en er vertrouwen is in de processen om aan inhoudelijke verschillen te kunnen werken (zie o.a. Wolf, 2018).



2. Pasklare oplossingen zijn niet te geven, zeker niet op basis van dit beknopte onderzoek. Wel is het nodig dat daadkrachtig en collectief opgetreden wordt als de veiligheid van personen in het geding komt. Daar zal de gemeente als publieke actor met bevoegdheden iets mee moeten doen voor toekomstige controversiële projecten. De basisveiligheid van betrokkenen moet zoveel mogelijk worden gegarandeerd en escalaties moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Naast het belang van goede en tijdige participatie in het algemeen, is gezien de toename van hevige maatschappelijke uitingen extra kennis en kunde van belang over conflictbeslechting (public mediation) (zie oa Podziba, 2012; Wolf, 2020).

8

(NETWERK)LEREN EN IMPLEMENTEREN

“Herstel ‘oud zeer’ en geef leren een plek tijdens het project én na afloop. Organiseer het leren binnen het netwerk en in de projectorganisatie en zorg voor borging in de lijnorganisatie.”

8.1 Inzicht en toekomstgerichte les

Inzicht

De gesprekken binnen dit onderzoek waren voor het merendeel van de respondenten de eerste serieuze poging om lessen te overdenken, te expliciteren en te bediscussiëren. Dat vroeg wat hen betreft om een vervolg. Soms waren er kleinschalige, interne reflectiemomenten, maar niet binnen het bredere netwerk met alle actoren.

Toekomstgerichte les

Organiseer tijdens én na afloop van een project ruimte om te leren van zowel successen als mislukkingen. Zorg voor een veilige sfeer en behandel zowel de hard als de soft controls. Een ruimte creëren voor herstel van (mogelijk) beschadigde verhoudingen binnen de eigen organisatie en tussen de actoren is hierbij een randvoorwaarde. Zorg er ook voor dat leren zich niet beperkt tot de interne organisatie, maar ook tussen afdelingen en actoren in het netwerk. Vooral netwerkleren vraagt bij gebiedsontwikkeling bewuste aandacht. En geef deze leerfunctie een plek in de structuur en inrichting van het (gebieds) project, verbonden met de lijnorganisatie, in termen van processen, producten en persoonlijke vaardigheden.

8.2 Bevindingen

1 Leren binnen de gemeente vraagt ook om het evalueren van sturings- en controleprocessen tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie, gericht op verbetering van rollen en de kwaliteit van grote projecten. Volgens sommige respondenten wijzen de raad en het college te veel naar elkaar en kijken ze te weinig naar zichzelf. Leren vraagt ook om kritische introspectie.

2 Diverse respondenten zijn van mening dat de gemeente Rotterdam niet zo goed is in leren. De gemeente moet beter worden in het bespreken van de effectiviteit, doelmatigheid en legitimiteit van beleid en beleidsuitvoering, het terugblikken op eerdere projecten en het inbedden van lessen uit project-evaluaties. Doordat de gemeente hier volgens respondenten nu niet goed in is, volgt het lessen uit onderzoeksrapporten van vorige projecten soms onvoldoende op. Respondenten verwijzen naar eerdere rapporten over grote projecten zoals het Warmtebedrijf, de Museumparkgarage, de Boompjeskade of het Schiekadeblok, waarin soms overeenkomstige lessen zijn opgetekend. Deze constatering is op zichzelf een belangrijke uiting van reflectief leren. Respondenten gingen niet alleen in op het instrumenteel leren, maar keken ook naar het wezen van de organisatie zelf.

3 Voor Feyenoord City geven enkele respondenten aan dat voor de strategie juist heel specifiek instrumenteel is geleerd van grote projecten zoals het Warmte-bedrijf, Schiekadeblok en Hart van Zuid.

4 Respondenten, ondersteund door een analyse van 10 jaar rekenkamerrapporten, geven aan dat het gebrekkige leren ook in de cultuur zit. Het naoorlogse Rotterdam zou een stad zijn van doorgaan, doorbouwen, geen woorden maar daden, altijd meteen verder met de volgende projecten. Deels heeft deze cultuur de stad veel gebracht, maar anderzijds maakt de stad ook dure fouten of mist het kansen. En soms worden fysieke projecten wel gerealiseerd, maar sociale processen van samenwerking, afstemming en draagvlak veronachtzaamd. Ook de rekenkamer wijst erop dat de ‘hard controls’ beter zijn ontwikkeld dan de ‘soft controls’.

5 Een andere dimensie van leren van projecten die enkele respondenten aan-droegen, is het zoeken naar waarden, betekenis, publiek belang en inbedding in grotere beleidsverhalen en ambities van de stad. De cultuur van projecten realiseren leidt er volgens hen toe dat projecten nog te veel op zichzelf staan. Het stadionproject stond aanvankelijk te veel op zichzelf, maar werd geïntegreerd

in een gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd geven enkele respondenten aan dat Feyenoord City onvoldoende aangehaakt was op Rotterdam Zuid als geheel, NPRZ, de stad en de metropoolregio. De vraag bij dergelijke projecten moet steeds zijn: aan welke grotere gebiedsidentiteit en ontwikkelstrategie op hogere ruimtelijke schaalniveaus kan het (gebied)project bijdragen, en hoe? Welke publieke waarden spelen een rol en hoe worden deze geborgd in het project?

6 Enkele respondenten wijzen ook op de complexe verhoudingen en sentimenten die een rol speelden tussen betrokken actoren, specifiek rondom het nieuwe stadion. Vanwege het wantrouwen en de polarisatie zou er eerst ruimte moeten komen voor genezing, voordat er verder wordt gegaan in het gebied en daarbuiten. Respondenten die kritisch zijn ten opzichte van Feyenoord City, vinden dat er in het proces Feyenoord City fouten zijn gemaakt. Niet alleen op inhoudelijk vlak, maar ook wat betreft communicatie en momenten van afstemming tussen publieke, private en maatschappelijke partijen. Sommige respondenten geven daarbij aan dat erkenning als onderdeel van reflectie nodig is om vertrouwen te herstellen tussen partijen. Daarmee is erkenning van bestaande pijn uit het (nabije) verleden en bijbehorende reflectie belangrijk om te kunnen 'genezen' met elkaar en door te kunnen in de toekomst. Het is belangrijk om partijen terug te brengen naar speaking terms. Een dergelijke kijk staat in contrast met die van andere respondenten, die stellen dat er geen gemeentelijke fouten zijn gemaakt bij Feyenoord City en dat de koers slechts is verlegd doordat de nieuwbouw van het stadion niet doorgaat. Het is belangrijk om serieus en opnieuw in gesprek te gaan met partijen in de omgeving die zich in het verleden niet begrepen voelden. Dit is zowel aan te raden voor de toekomst van Feyenoord City als voor andere grote projecten.

7 Na de interviews voor dit reflectieonderzoek gaven veel respondenten aan dat het gesprek een goede start was en dat zij het goed zouden vinden als er steviger, in kleiner verband doorgesproken zou wordt over wat er is gebeurd en wat er in de toekomst beter kan. Specifiek geven sommige respondenten aan dat dit onderzoek een tussentijdse reflectie is op een proces dat doorloopt, zij het met een andere scope. Aangezien dit onderzoek bedoeld is om Rotterdam

te laten leren voor toekomstige complexe gebiedsontwikkelingen, is het kansrijk en nodig om dit (tussentijdse) moment aan te grijpen. In dat verband was de motie die ten grondslag ligt aan dit reflectief onderzoek een belangrijke aanzet tot leren.

8.3 Externe reflectie en bronnen

Reflectief leren

De gemeente heeft stappen gezet op instrumenteel leren. Lessen vanuit voorgaande projecten zijn volgens respondenten toegepast in Feyenoord City en men was overwegend positief over het toegepaste instrumentarium. Daar waar de respondenten slechts beknopt ingingen op instrumenteel leren, legden ze vooral de nadruk op reflectief leren van henzelf en anderen in het proces. Er wordt daarom ontwikkelruimte gezien op reflectief leren.

Herstel van 'oud zeer'

Om te kunnen leren is herstel van 'oud zeer' een belangrijk aspect, wellicht zelfs voorwaardelijk om weer on speaking terms te komen. Besteed bij het leren dan ook nadrukkelijk aandacht aan herstel van verhoudingen die tijdens het project beschadigden. Deze beschadigde verhoudingen kunnen bij een volgende samenwerking verstorend werken en grote impact hebben.

Netwerkleren

Om het leren in complexe, grote projecten te verbeteren, is het belangrijk om (netwerk)leren te organiseren en in te zetten om het leren te integreren in processen, producten en persoonlijke vaardigheden. Bij toekomstige grote, complexe projecten is het daarom essentieel om gezamenlijk te reflecteren, te leren en de geleerde lessen toe te passen. Dit moet een specifieke rol en plaats krijgen binnen het projectproces.

Enkele concrete mogelijkheden hiervoor kunnen zijn:

- het opstellen van collectieve doelen;
- het benoemen van een verantwoordelijke rol of functionaris (naast groepsverantwoordelijkheid);
- het organiseren van een collectief geheugen;
- het organiseren van een overdracht van kennis en ervaringen bij personele wisselingen;
- het aanstellen van een onafhankelijk procesmanager die draagvlak heeft van de betrokken samenwerkende partijen;
- het organiseren van tussentafels (zie punt 1 onder 'Externe bronnen' hieronder);
- het borgen van leren in de (toekomstige) samenwerking.

Externe bronnen

In aanvulling op deze externe reflectie zijn inzichten vanuit externe bronnen waardevol:

1. Het wetenschappelijke Reflectieteam van de TU Delft wijst erop dat leren binnen gemeentelijke organisaties vaak beter is georganiseerd en ontwikkeld dan leren tussen organisaties betrokken bij gebiedsontwikkeling. Er is dus ook 'netwerkleren' nodig. Dat betekent dat leermomenten tijdens en na projecten worden georganiseerd met betrokken partijen. Veel lessen uit deze rapportage hebben ook betrekking op het leren tussen partijen, dus dit vraagt om extra aandacht. In de literatuur wordt ook wel gesproken over het organiseren van 'tussentafels' in netwerken (Van der Spek, 2023): het periodiek organiseren van rondetafelgesprekken tijdens en na projecten om leren te stimuleren.

2. Hoewel lang niet altijd voldoende wordt geleerd van formele evaluaties zoals die van de rekenkamer, een raadsenquête of externe audits, is de aandacht voor leren op deze momenten wel groot en moet het worden benut, zo concluderen ook Van Twist et al (2021). Bij grote projecten gaat het leren dus zowel om het organiseren van mogelijkheden daarvoor tijdens het proces, bijvoorbeeld door middel van dwarskijksessies (zie hoofdstuk Reflectie en Adaptiviteit), als achteraf, met terugkijksessies. Om lessen (ook uit dit rapport) niet te laten vervliegen, of hoofdlessen als tegeltjeswijsheden af te doen, is het belangrijk om het gesprek binnen en tussen organisaties te organiseren.

3. Leren kan worden afgedaan als minder belangrijk voor het primaire proces. Daarom moet leren integraal onderdeel zijn (en dus worden gemaakt) van de governance. Leren moet je organiseren en dat vraagt ook om kritisch naar jezelf kijken. Duurzaam leren in organisaties kan alleen als er ook ruimte is om zonder 'blame game' of politieke afrekening te leren (De Bruijn, 2007). Leren op basis van het verleden vraagt om goede overdracht van inzichten. Dat is voor iedere organisatie of afdeling met een snel personeelsverloop van belang, en in dat verband zeker ook voor de gemeenteraad die iedere vier jaar voor een groot deel wordt vervangen. Ook de gemeenteraad zal het leren op basis van voorgaande projecten moeten organiseren en doorgeven.

VERANTWOORDING EN TERUGBLIK

ARCADIS

In deze verantwoording leggen we uit wat we hebben gedaan. Daarbij gaan we in op de opdracht, de aanpak, de interviews, het verloop van het onderzoek en de reflectie van de onderzoekers (terugblik).

Opdracht en aanpak

Dit onderzoek is gebaseerd op de uitvraag van de gemeente Rotterdam van 28 februari 2023 en de onderliggende motie 'Feyenoord City, lessons learned'. Het op 31 maart 2023 gehonoreerde voorstel van de onderzoekers van 22 maart 2023 bevat een Plan van Aanpak voorzien van uitgangspunten voor het onderzoek en liep van begin april tot begin juli.

De centrale onderzoeksvraag is door de onderzoekers als volgt geformuleerd: 'Welke lessen zijn te trekken uit het procesverloop van de publiek-private gebiedsontwikkeling Feyenoord City die bruikbaar zijn voor toekomstige complexe grote projecten in Rotterdam?'. De aanpak van de onderzoekers, zoals beschreven in het Plan van Aanpak, bestaat in hoofdlijnen uit het doorlopen van de navolgende volgordelijke stappen:

- Gezamenlijke start met gemeentelijk begeleidingsteam
- Deskresearch dossier met basis-achtergrondinformatie, zoals de Position Paper, voortgangsrapportages, contracten, gemeentelijke besluitvorming, en externe audits, rapportages Rotterdamse Rekenkamer
- Een media-analyse van verslaglegging van ontwikkelingen over Feyenoord City in dagbladen en RTV Rijnmond
- Interviews met eerstelijns sleutelpersonen
- Tussentijdse validatie en reflectie met het Expertteam van Arcadis/Overmorgen, het wetenschappelijke Reflectieteam van de TU Delft en het begeleidingsteam van de gemeente Rotterdam
- Raadplegen relevante (wetenschappelijke) literatuur
- Oplevering rapportage
- Evaluatie met gemeentelijk begeleidingsteam

Interviews en respondenten

Het plan van aanpak voorzag in het houden van interviews met eerstelijns sleutelpersonen uit een viertal arena's: politiek-bestuurlijk, publiek-privaat, maatschappelijk participatief en publiek-publiek. De beschikbare doorlooptijd, de ruimte in de agenda's van respondenten en de gegeven budgettaire kaders, zijn mede van invloed geweest op het aantal gehouden interviews. De onderzoekers streefden daarbij een zo groot mogelijke 'meerstemmigheid' na.

In het onderzoek is met de respondenten teruggeblikt om:

- Reflectief te leren (het terugblikken op eigen gedrag en ervaringen);
- Instrumenteel te leren (terugkijken op toepassing en effectiviteit van specifieke instrumenten en arrangementen);
- En tenslotte waarderend te leren (terugkijken op gezochte en ongezochte positieve en negatieve opbrengsten van beleid).

Voor de reikwijdte van het onderzoek is daar vervolgens op doorgevraagd om de breedte en diepgang aan te brengen. Vanuit de persoonlijk geleerde lessen van de respondenten hebben de onderzoekers een rode draad herleid, waarbij is geabstraheerd naar inzichten en lessen voor toekomstige grote projecten in Rotterdam. Daarbij is zoveel mogelijk aan meerstemmigheid recht gedaan.

Er zijn 23 gesprekken gevoerd met de volgende 30 sleutelpersonen die een rol vervulden in de onderzochte periode, of een deel ervan. Er zijn 7 dubbelinterviews gehouden wanneer sleutelpersonen een gedeelde rol hadden. In chronologische volgorde zijn de volgende interviews gehouden:

Respondenten		Rol
1	Wilco Verhagen	Ambtelijk Opdrachtnemer FC Gemeente Rotterdam
2	Theo Kion	Omgevingsmanager FC Gemeente Rotterdam
3	Johanneke de Lint	Omgevingsmanager STIGAM
4	Jan van Merwijk	Vm. Directeur Stadion Feijenoord NV, Nieuw Stadion BV
5	Robert Winkel	Voorzitter Q-team FC, Voorzitter Commissie Ruimtelijke Kwaliteit
6	Roel Vollebregt	Vm. Directeur Nieuw Stadion BV
7	Arjan van Gils	Vm. Wethouder Gemeente Rotterdam
8	Chantal Zeegers	Wethouder gemeente Rotterdam
9	Hans van Rossum	Bestuurder STIGAM
10	Rob de Jong	Bestuurder STIGAM
11	Pieter Smoorenburg	Financieel Directeur BVO Feyenoord Rotterdam NV
12	Raymond Salomons	Manager Media en Communicatie BVO Feyenoord Rotterdam NV
13	Maarten Struijvenberg	Wethouder Gemeente Rotterdam
14	Jaap Wils	Projectleider Rekenkamer Gemeente Rotterdam
15	Marjolein van Asselt	Directeur Rekenkamer Gemeente Rotterdam
16	Kees Lau	Voorzitter FSV De Feijenoorder
17	Jos Melchers	Directeur Gebiedsontwikkeling Gemeente Rotterdam
18	Sander Geenen	Ambtelijk Opdrachtgever FC Gemeente Rotterdam
19	Mischa van der Waard	Informele Vertegenwoordiging Voorstanders Nieuw Stadion
20	Ellen Verkoelen	Raadslid Gemeente Rotterdam
21	Marcel Verhoef	Raadslid Gemeente Rotterdam
22	Johanneke Mulder	Woordvoerder Stadion op Zuid
23	Helmich Rigter	Vm. Voorzitter Bewonersbelangen Veranda
24	Bas Kurvers	Vm. Wethouder Gemeente Rotterdam
25	Ton Strooband	Manager Maatschappelijke Zaken Feyenoord Rotterdam NV
26	Arjan van den Berg	Beleidsadviseur Sport Gemeente Rotterdam, Coördinator SEP FC
27	Astrid de Vos	Bewoner Stadionpark, Sportdorp
28	Alexander van der Lely	Vm. Voorzitter Platform Vrienden Aan De Maas
29	Remco Schoonderwoerd	Vm secretaris Platform Vrienden aan de Maas
30	Adriaan Visser	Vm. Wethouder Gemeente Rotterdam

Op basis van een inventarisatie van sleutelpersonen door het begeleidingsteam, hebben de onderzoekers in samenspraak met het begeleidingsteam een eerste selectie gemaakt van de personen die bij voorkeur geïnterviewd moesten worden. Bij de uiteindelijke selectie van sleutelpersonen is ook de mate van representativiteit en meerstemmigheid die daarvan het gevolg zou zijn meegewogen. Vanuit de gemeente zijn de geselecteerde sleutelpersonen benaderd met het verzoek om medewerking te verlenen aan een interview, waarbij een begeleidend schrijven namens onderzoekers en de gemeente is nagezonden. De interviews vonden plaats tussen 8 mei en 13 juli 2023. Tijdens de interviews is aan de respondenten ook gevraagd welke sleutelpersonen in hun optiek belangrijk zijn voor een representatief en meerstemmig beeld. Daaruit is in overleg met het begeleidingsteam de definitieve lijst vastgesteld. Met de respondenten hebben we afgesproken geen verslagen te maken, maar wel eigen aantekeningen bedoeld voor het formuleren van inzichten en aanbevelingen zoals verwoord in deze rapportage. Door de gevoelige aard van het onderzoek en het belang van open gesprekken zijn er geen transcripties van interviews gemaakt en zijn er geen quotes van respondenten in deze rapportage opgenomen. Ook is met respondenten afgesproken bijdragen geanonimiseerd weer te geven.

De onderzoekers hebben de concept-bevindingen ter review voorgelegd aan een intern Expertteam van Arcadis/Over Morgen en het wetenschappelijk Reflectieteam vanuit de TU Delft. Een eerste ronde van reflectie vond begin mei plaats en een tweede ronde ter bespreking van de conceptbevindingen vond eind juni plaats. Tussentijds zijn individuele leden van het Expert- en Reflectieteam benaderd om met specifieke vraagstukken mee te kijken. Dit heeft geleid tot een expert opinion over de bevindingen n.a.v. de interviews en o.b.v. eigen expertise van de onderzoekers.

De resultaten daarvan zijn met de begeleidingscommissie van de gemeente gedeeld en besproken op 26 en 27 juni. De gegeven feedback is verwerkt in een tweede concept dat is besproken op 15 en 22 augustus. De gegeven feedback is verwerkt naar een derde concept, dat op 28 augustus is verzonden aan het begeleidingsteam. Het vierde concept is verzonden op dinsdag 5 september. De op 13 september gegeven feedback is verwerkt naar een definitief concept dat op 20 september is verstrekt aan de gemeente. Na finale feedback op 20 september is de rapportage definitief gemaakt.
Om een gevarieerd en evenwichtig beeld te krijgen, is door de onderzoekers triangulatie toegepast: de inzichten uit dit rapport zijn gebaseerd op meerdere methoden en bronnen. Dus naast het dossier van de gemeente met formele stukken, heeft de media-analyse een ruimere blik opgeleverd en zijn bewust uiteenlopende sleutelfiguren geïnterviewd.

Terugblik onderzoekers

Als onderzoekers kijken we terug op een onderzoeksproces waarbij de ruimte is gegeven om op onafhankelijke wijze te werken. Het gemeentelijke begeleidingsteam heeft op concept-bevindingen bruikbare inhoudelijke feedback gegeven, vanuit hun rol als eerstelijns sleutelpersoon en als bewaker van de opdracht.

Gegeven de beschikbare doorlooptijd en budgettaire kaders was er gelegenheid voor interviews met een selectie aan sleutelpersonen. Een volledig representatief beeld kan niet worden gegeven, noch kon op ieder subthema even diep ingegaan worden. Wel is bij de selectie de mate van representativiteit en meerstemmigheid meegewogen. In de interviews hebben we als onderzoekers een diversiteit aan perspectieven op en opvattingen over het procesverloop opgemerkt die ook in het laatste interview niet eindig bleek. Desondanks werd de relevantie van de acht thema's in elk interview bevestigd.

De complexiteit en omvang van het jarenlange project, inclusief alle inzichten en reflecties daarop, zijn niet gemakkelijk in een paar pagina's weer te geven. Zonder problemen zijn er honderden pagina's te vullen. De onderzoekers hebben geprobeerd recht te doen aan de vele indrukken en percepties die er over Feyenoord City bestaan en tegelijkertijd bondig te blijven. Hoewel aandacht

wordt besteed aan 'hard' instrumenteel leren (Position Paper, PPS/contracten, bestemmingsplan etc.), valt het op dat respondenten (en onze experts) vooral lessen formuleren die eerder gaan over de zachte instrumenten (zie figuur hiernaast over harde en zachte sturing bij meervoudige sturing van gebieds-ontwikkeling).

Dat wil niet zeggen dat de 'harde' instrumenten er niet toe doen. Dit zijn doorgaans de noodzakelijke randvoorwaarden om gebiedsontwikkeling te doen slagen. Daarbovenop komen echter de kritische succesfactoren en die zijn vaak moeilijker te beïnvloeden (Hobma, 2011), maar wel minstens zo belangrijk voor het slagen van een complex project. Denk daarbij aan verhaalvorming, consensusvorming, adaptief en reflectief vermogen organiseren, en andere zachtere instrumenten, zoals in een deel van de bovenstaande tabel is weergegeven.
We hopen met dit rapport vooral de lezer te helpen zelf ook lessen te formuleren voor toekomstige complexe projecten en daarmee te werken aan een reflectiever praktijk van stedelijke ontwikkeling.

Als onderzoekers benadrukken we tenslotte het belang van het organiseren van gesprekken tussen actoren naar aanleiding van dit rapport, om met elkaar te leren en lessen te verankeren. Juist door met elkaar over te praten over deze rapportage, ontstaat persoonlijke toepassing en borging van de lessons learned.

Reflectieteam

Het wetenschappelijke Reflectieteam van de TU Delft bestond uit de volgende personen:

- **Prof.dr. Alfons van Marrewijk**, hoogleraar bouwcultuur TU Delft / organisatie-wetenschap Vrije Universiteit
- **Mr.dr. Fred Hobma**, universitair hoofddocent omgevingsrecht, TU Delft
- **Dr.ir. Tom Daamen**, universitair hoofddocent gebiedsontwikkeling en directeur Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling
- **Dr. Wouter Jan Verheul**, senior onderzoeker / docent gebiedsontwikkeling TU Delft & senior consultant Arcadis

De auteurs bedanken alle respondenten en leden van het reflectieteam hartelijk voor hun bruikbare input, voor het definitieve rapport zijn zij niet verantwoordelijk.

Bron: TU Delft/SKG, 2017

Literatuur

Overzicht van de literatuur waarnaar in deze rapportage verwezen wordt:

- Arnstein, S. R. (1969). “A Ladder Of Citizen Participation.” In: Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.
- Bruijn, H. (2007) Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies. Den Haag: NSOB.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in ‘t (2008). Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Compton, M., Douglas, S., Fahy, L., Luetjens, J., ‘t Hart, P., & Van Erp, J. (2022). New development: Walk on the bright side—what might we learn about public governance by studying its achievements? Public Money & Management, 42(1), 49-51.
- Doucet, B.M. (2010). Rich cities with poor people: Waterfront regeneration in the Netherlands and Scotland. Utrecht: KNAG.
- Duijn, M. van, & Verheul, W.J. (2015). Stadions als aanjager voor stedelijke gebiedsontwikkeling? Bestuurskunde, 24(4), 70-81.
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. Project Management Journal, 45(2), 6-19.
- Flyvbjerg, Bent, (2021), “Top Ten Behavioral Biases in Project Management: An Overview,” Project Management Journal, vol. 52, no. 6, pp. 531–546.
- Hajer, M. (2000) Politiek als vormgeving. Amsterdam: Vossius Press.
- Hart, P. ’t. (1994). Groupthink in government: A study of small groups and policy failure. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hemel, Z. (2021) Er was eens een stad. Visionaire planologie. Amsterdam: Uitgeverij Pluijm.
- Hobma, F. (2011). Successful Urban Area Development. In A. J. Franzen et al. (Eds.), Management of urban development processes in the Netherlands: Governance, design, feasibility. Delft: Techne Press.
- Marrewijk, A.H. van. (2015). Inside megaprojects: Understanding cultural practices in project management. In S.R. Clegg (Ed.), Advances in organization studies (pp. 13-32) Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Otten, M. (2000). Verstrikt in grote projecten. Den Haag: VNG.
- Podziba, S. (2012). Civic Fusion: Mediating Polarized Public Disputes. Chicago: ABA Publishing.
- Smyth, N. (1994) Marketing the City: the role of flagship developments in urban regeneration. London: Routlegde.
- Spek, M. van der (2023) Mind the Gap: de Tussentafel als tool voor samen werken aan complexe vraagstukken. In: Bestuurskunde, 32 (2).
- Staw, R. (1981). The escalation of commitment in a course of action. The Academy of Management Review, 6(4), 577-587.
- Twist, M. van et al (2021) Leren van of door rapporten. Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquetes en rekenkamerrapporten. Den Haag: NSOB.
- Veen, M. van der & Duyvendak, J.W. (red.) (2021) Participate! Portraits of citizens and cities in action. Rotterdam: Nai010 Publishers.
- Verheul, W.J. (2013). Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling. In: Real Estate Research Quarterly, 12(4).
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriends, R. (2017). Durf en diversiteit: meervoudig sturen in gebiedstransformaties. Delft: TU Delft.
- Verheul, W.J., Daamen, T. Heurkens, E., Hobma, F. & Zoest, S. van (2019) Leren van Stedelijke transformatie. Over sturingsdilemma’s en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Den Haag: Platform31.
- Verheul, W.J. & Schonau, W. (2021) In de schaduw van prestige. De noodzakelijke behoefte aan een volwassen vastgoedorganisatie. In: Bestuurskunde, 30(1).
- Wolf, E. (2021). “How policy institutions filter conflict. The (de)escalation of policy conflict through closing down or opening up the space of contestation.” In: Built Environment. Vol. 47 (1).

Mallegatpark
Roseotraat
Nieuw Stadion
Colosseumweg
Waterfront
Getijdenpark
Cor Kieboomplein
De Veranda
De Strip
Kuip Park
De Kuip

ARCADIS