

Rotterdam Centraal tussen wereld-economie en lokale politiek

Veranderingen in de economische en politieke conjunctuur hebben een ingrijpend effect op lokale planprocessen. Dit manifesteert zich bij uitstek bij het stationsproject Rotterdam Centraal waar het ontwerp onder invloed van rijksbezuinigingen en de opkomst van Leefbaar Rotterdam ingrijpend is aangepast. Het aanvankelijk met enthousiasme ontvangen Masterplan van Alsop Architects heeft inmiddels plaatsgemaakt voor realiseerbaarheid op korte termijn, een nauw omschreven budget en rijksparticipatie. Recentelijk is de architect voor het stationsgebouw geselecteerd. Integrale gebiedsontwikkeling is echter voorlopig uit beeld.

DION KOOIJMAN EN GERARD WIGMANS

De komst van de Hoge Snelheidslijn (HSL) heeft in Nederland mede geleid tot het aanwijzen van een zestal strategische stationsprojecten. Deze hebben het predikaat Nieuw Sleutelproject (NSP) gekregen. Het gaat om Amsterdam-Zuidas, Rotterdam Centraal, Den Haag Centraal, Utrecht Centraal, Arnhem en tenslotte Breda waar een speciale shuttle voor aansluiting op het HSL-netwerk zal zorgen. Ook op Schiphol zal de HSL stoppen. Maar deze locatie heeft de titel NSP niet nodig om succesvol te zijn. Het Rijk heeft extra aandacht en middelen in het vooruitzicht gesteld, vooral vanwege de meerwaarde die de HSL-stopplaatsen in Nederland en Europa potentieel kunnen opleveren. Tegelijk is publiek-private samenwerking (PPS) bij deze projecten door de ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat en met name het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën sterk bepleit en min of meer als voorwaarde gesteld om voor rijkssubsidie in aanmerking te komen. Het perspectief voor de genoemde projecten zag er eind jaren negentig goed uit. De toen nog relatief ruim aanwezige 'ICES-gelden' van de Integrale Commissie Economische Structuurversterking werden daartoe deels in het vooruitzicht gesteld. De vastgoedmarkt keek met bijzondere interesse naar de veelal ambitieuze plannen die door de gemeentebesturen in de betreffende steden sterk werden gestimuleerd. Een geïntegreerde en gelijktijdige ontwikkeling van infrastructuur en vastgoed kenmerkten het merendeel van de plannen. Men had hoge verwachtingen, omdat deze stationsgebieden enorme opbrengsten door vastgoedontwikkelingen zou-

den genereren.

Anno 2004 is de praktijk anders. De planontwikkeling is vertraagd. Private partijen hebben zich deels teruggetrokken. De rijksbijdrage blijkt veel minder groot dan waarop was gerekend. Bovendien zijn op lokaal niveau andere politieke thema's de planvorming gaan dicteren. Zo ook bij het stationsproject Rotterdam. Ondanks de lichte mineurstemming valt er in theoretisch en praktisch opzicht veel van de herstructurering van Rotterdam Centraal te leren. Belangrijke onderwerpen zijn: de samenwerking tussen publieke en private partijen, de unieke rijksparticipatie, de bijdrage van het ontwerp aan het planningsproces en de balans tussen budget en ontwerp.

Masterplan en verbeelding

Eind 1999 vonden de gemeente Rotterdam, Nederlandse Spoorwegen, Rodamco en ING Vastgoed elkaar in een PPS-verband. In opdracht van dit PPS-verband kregen begin 2000 vijf internationale bureaus de gelegenheid hun ideeën en plannen voor het stationsgebied toe te lichten. Belangrijk selectiecriteria waren de internationale bekendheid van de architect. Foster, OMA, Busquets, Alsop en SOM presenterden het eigen bureau en een mogelijke aanpak voor Rotterdam CS. Alsop Architects werd uiteindelijk geselecteerd, vooral vanwege de voorgestelde interactieve werkwijze die voorzag in de inschakeling van vele partijen. Die werkwijze heeft zich vervolgens in de praktijk bewezen. Een grote groep van bewoners, bedrijven, politici werd bij het ontwerpproces betrokken. Tegenover alle relevante partijen werd



Rotterdam Centraal vanuit de lucht. (Foto Aeroview B.V. Rotterdam)

een open houding betracht. De dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting (dS+V) bewaakte in het zogenaamde Combined Designteam de inpassing van het stationsproject in de stad. Alle inspanningen van het interactieve werken leidden tot een voorstel voor de ontvlechting van de verschillende verkeersstromen en een ontwerp met negen kelkvormige 'champagneglazen' waarin een belangrijk deel van het ruim 600.000 vierkante meter tellende vastgoedprogramma onderdak kreeg. Het ontwerp werd door de gemeenteraad, de PPS-partners en de lokale bevolking enthousiast ontvangen. Bij de lancering van het Masterplan van Alsop Architects in april 2001 leken de markante herkenningstekens hun aandachtswaarde zich onmiddellijk uit te betalen. Het nieuwe beeld werd een hype in de media. 'Spectaculaire entree van nieuw CS', 'Die champagneglazen van CS gaan veel toeristen trekken' en 'champagneglazen geven Rotterdam een futuristisch tintje', kopten de kranten. De champagneglazen symboliseerden de ambities op nationale en internationale schaal die in de (verre) toekomst waargemaakt moesten worden. Om de glazen te 'vullen' voorzag het Masterplan in een publieks- en verblijfscentrum van internationale betekenis en met urban entertainment; 125.000 vierkante meter was voor dit



laatste gereserveerd. De vormgeving van het vastgoedprogramma was belangrijk om de internationale ambitie waar te maken, maar tegelijkertijd het meest ongewisse en minst grijpbare onderdeel van het plan. En, zoals later bleek, de kop van jut bij onderhandelingen over de financiering.

De 'champagneglazen' stonden gepland op wat nu nog het stationsplein is. Ons inziens kunnen de door Alsop gemaakte 'blob'-vormige, nog weinig gedefinieerde, gebouwen gezien worden als de verbeelding van de ambities van de stad en een uitdaging aan de markt. De ronde vormen waren de architectonische middelen die Alsop hanteerde om in een onzekere marktcon junctuur op plastische wijze de vele ontwikkelingsmogelijkheden, de flexibiliteit van programma en functie uit te drukken en de potenties van de plek aan te geven. De vormtaal liet ook zien dat de fysieke omgeving op deze plek een markante entree naar de stad vereiste. Rotterdam moest immers als plek in het HSL-netwerk gepositioneerd worden; de stad moest interessant worden als werkomgeving en als toeristische trekpleister. Enkele maanden na de lancering van het Masterplan zagen de private partijen zich genoodzaakt om uit de PPS te stappen. Rodamco trok zich terug, omdat zij van het ministerie van Financiën te horen had gekregen dat zij als vastgoedfonds de vrijstelling van vennootschapsbelasting zou verliezen als zij tegelijker-

tijd zou blijven optreden als ontwikkelaar; ING Vastgoed, omdat zij er niet in geslaagd was om het oude Postkantoor dat bij het Centraal Station ligt, te verwerven. Eind 2001 ontstond een nieuw samenwerkingsverband dat beperkt was tot de gemeente, de NS en de regionale vervoerders. Later, in 2003, ging ook het Rijk participeren en kreeg het een directe stem in de keuze aan welk bureau het ontwerp voor het stationsgebouw moest worden gegund.

De champagneglazen van Alsop gaven het plan een kostbaar beeld mee. Dat bleek, toen op hoog niveau met het Rijk over de financiering onderhandeld moest worden. Gedurende het ontwerp-proces was weliswaar steeds verslag uitgebracht aan het Rijk, maar het overleg vond plaats bij lagere regionen. De hoofdingenieur-directeur en zijn projectleider Sleutelprojecten toonden zich enthousiast. Bovendien waren de ICES-gelden in 2000 en 2001 nog beschikbaar. Toen het Masterplan klaar was en een zware delegatie van de gemeente een rondgang maakte langs de ministeries van V&W, VROM en Financiën, bleek de financiering van het plan toch een probleem. Een financiële toetsing door het Rijk beoordeelde eind 2001 het plan als te duur. Na deze voor de gemeente teleurstellende beoordeling probeerde de gemeente in het bestaande plan van Alsop nog bezuinigingen te vinden. Na verschillende pogingen werd echter de conclusie getrokken dat de kwaliteit te veel geweld werd aangedaan. Het integrale concept van Alsop bleek daarmee niet langer uitvoerbaar. Tot op zekere hoogte was er sprake van twee zelfstandige projecten met hun eigen uitvoeringstraject: Rotterdam Centraal als HSL-stopplaats in 2006/2007 en als centrale schakel van de Randstadrail, met directe aansluiting op het lokale metronet, in 2006. De vertraging in de planvorming zorgde ervoor dat de vervoersorganisaties elk op grond van de aangegane inspanningsverplichting hun eigen 'plan' gingen trekken.

Politieke veranderingen

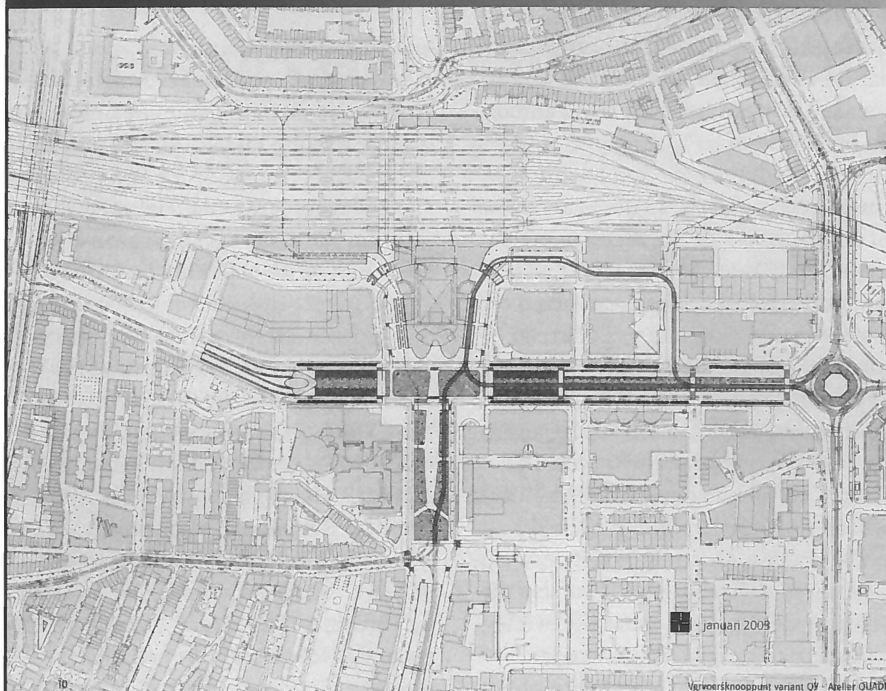
De lokale verkiezingen in Rotterdam op 6 maart 2002 brachten een nieuwe partij aan de macht: 'Leefbaar Rotterdam' waardoor de politieke agenda op zijn kop werd gezet. Sociale veiligheid werd een belangrijk thema en grootschalige stedelijke projecten werden opnieuw

tegen het licht gehouden. Er moest een nieuwe balans worden gevonden tussen ambitieuze planningsintenties voor de langere termijn en beheervraagstukken op de korte termijn.

Het collegeprogramma 'Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we het doen', dat op 26 september 2002 werd gepubliceerd, trok een wissel op de traditionele aandacht voor cultuur en strategische projecten. Tegelijk moesten de champagneglazen, hét beeldmerk van het CS-project, het ontgelden. De ruimtelijke vorm werd in eerste instantie afgedaan als megalomaan. Niet alleen Leefbaar Rotterdam, maar ook de VVD keerde zich tegen het Masterplan van William Alsop. Zo werd van de kant van de VVD in het Rotterdams Dagblad gesteld: 'Het getuigt van hoogmoedswaan-zin. Een stedenbouwkundige van eigen bodem zou beter werk kunnen afleveren. Die heeft meer oog voor Rotterdamse proporties'.

Door de gewijzigde politieke conjunctuur was het draagvlak onder het plan weggefallen. De financiële haalbaarheid was al eerder in het overleg tussen Rijk en gemeente ter discussie komen te staan. Nog voor de verkiezingen van begin 2002, leidde dit tot bijstellingen van het plan. Feitelijk heeft de hele periode van oktober 2001 tot februari 2003 in het teken van de financiële heroverweging gestaan. Het eerste moment markeert de start van de rijkstoetsing. Het tweede moment staat voor de overeenstemming tussen rijk en lokale partijen over een taakstellend budget en de noodzaak om een nieuw (architectonisch) plan te maken.

Het veranderde financiële kader en de groeiende noodzaak die gevoeld werd om meer aandacht te besteden aan de openbare ruimte leidde in september 2002 tot een opdracht voor een nieuw masterplan. Het stationsgebouw moest een duidelijke entree krijgen opdat ook een relatie met de stad zou ontstaan. In de ontwerpeisen stond dat het nieuwe station een 'adres' moest krijgen aan het Weena, de drukke verkeersader die langs het station loopt. Die rol als imagovol herkenningspunt hadden de 'champagneglazen' eerder vervuld, maar waren te omvangrijk bevonden. De opdracht aan het Rotterdamse Quadrat, Atelier voor Stedenbouw en Landschap, bevatte daarnaast de eis om de vervoerstromen te ontvlechten, en binnen het beschikbare budget te blij-



Ontwerp van *Quadrat* voor het vervoersknooppunt. (Bron: Atelier *Quadrat*)

ven.

Het principe van de ontvlechting van de vervoersstromen uit de vorige fase bleef dus gehandhaafd. Een nadere analyse had echter duidelijk gemaakt dat de combinatie van auto en voetganger tot een groter conflict in de zin van beleving en risico zouden leiden dan de combinatie van voetganger en tram. Vertrekpunt voor het ontwerpschema werd de tram op maaiveld en de auto in tunnel. Niet de tram gaat ondergronds

zoals bij Alsop, maar de auto's. Dit bleek bovendien een goedkoper alternatief.

De masterplannen van Alsop Architects (april 2001) en van *Quadrat* (december 2002) verschillen aanzienlijk. Over de reikwijdte van de opgave en de relatie tussen plan en financiering zijn slechts kleine verschillen te noteren. De opgave is beperkter geworden, maar er is meer financiële zekerheid. Het gegeven dat er nu minder private partijen

(beleggers/ontwikkelaars) en meer publieke organisaties (het Rijk) participeren, heeft hier zeker mee te maken. Het karakter van de plannen en vooral de plaats in het planningsproces loopt wel veel meer uiteen. Alsop Architects werd geselecteerd na een meervoudige selectieprocedure en de (tussen)resultaten van het bureau werden steeds uitvoerig voor het voetlicht gebracht. *Quadrat* heeft daarentegen in stilte gewerkt en de resultaten werden anoniem en met weinig ophef publiek gemaakt. Ondanks alle verschillen is de interactieve werkwijze een gemeenschappelijk kenmerk van beide planfasen. Beide ontwerp bureaus hebben maximaal het contact met hun omgeving gezocht. De bijgevoegde tabel geeft een opsomming van de genoemde overeenkomsten en verschillen.

Nieuwe randvoorwaarden

De ministeries van V&W en VROM, de Stadsregio Rotterdam en de NS kwamen in februari 2003 een nieuw Programma van Uitgangspunten overeen met in totaal 409 miljoen euro als taakstellend budget. Dit bedrag zou door de vier deelnemende partijen worden gedragen. Op 19 maart 2003 werd een bijgesteld voorlopig Programma van Uitgangspunten gepubliceerd waarmee verder aan een haalbaar plan kon worden gewerkt.

Tabel 1 - Vergelijking masterplan Alsop Architects (april 2001) en stedenbouwkundig plan *Quadrat* (december 2002).

	Alsop Architects (Londen)	<i>Quadrat</i> (Rotterdam)
Looptijd	februari 2000 - april 2001	september 2002 - december 2002
Opgave	Brede formulering (vervoersknooppunt, openbare ruimte en vastgoedprogramma)	Smalle formulering (vervoersknooppunt en openbare ruimte)
Relatie financiering	Wel plan, geen financiering (stand van zaken april 2001)	Wel financiering, maar geen plan (stand van zaken eind 2002)
Opdrachtgevers	Gemeente, NS, ING Vastgoed, Rodamco	Gemeente, NS, regionale vervoerexploitanten; Rijk in de rol van mede-opdrachtgever
Selectie ontwerp bureau	Meervoudige selectie	Enkelvoudige selectie
Meerwaarde	Internationale allure	Bijdrage stationgebouw aan de openbare ruimte
Type ontwerp	Architectonisch project	Stedenbouwkundig schema dat architectenselectie voor stationsgebouw moest voorbereiden
Beeldmerk	Champagneglazen	Markante entree station
Planningsomgeving	Interactieve planvorming	Interactieve planvorming

De randvoorwaarden voor het ontwerp zijn in de heroverwegingsfase (oktober 2001 - februari 2003) voor alle aspecten van het plan en op verschillende schaalniveaus meer financieel en vervoerslogistiek van aard geworden; niet in de laatste plaats vanwege de tijdsdruk die op de verschillende ontwikkelingstrajecten is komen te staan. De HSL moet volgens de laatste plannen in 2007 in gebruik worden genomen. Perrons moeten dan zijn aangepast en alle peronkappen verlengd tot de HSL-lengte van 250 meter. De bestaande reizigers-tunnel moet vanwege de enorm toegenomen belasting worden verbreed van acht meter naar ongeveer veertig meter. De nieuwe exploitant High Speed Alliance (HSA), een samenwerking tussen NS, KLM voor de HSL en RET voor het 'Rotterdamse deel' van Randstadrail, heeft druk op de ketel gezet om de rentabiliteit te bewaken. De Europese aanbesteding van de boortunnel heeft eind 2003 plaatsgevonden.

Deze activiteiten vinden plaats terwijl het nieuwe 'stationsgebouw' nog ontworpen moet worden. Van een station in de traditionele betekenis van het woord is overigens steeds minder sprake. Het nieuwe gebouw moet de overstap tussen veel verschillende vervoersstromen (trein, tram en metro/Randstadrail) gaan faciliteren en ook een aantal publieke functies onderdak geven. De traditionele relatie tussen trein en stad ten behoeve van interstedelijk vervoer zal daarmee meer op de achtergrond komen te staan.

Begin dit jaar is de gelegenheidscombinatie 'Architectencombinatie Team CS' van drie Nederlandse bureaus, te weten Benthem-Crouwel, West 8 en Meyer & Van Schooten, aangewezen om het ontwerp van het stationsgebouw te leveren. Eind augustus 2003 waren in het kader van een Europese aanbestedingsprocedure al zes architectenbureaus geselecteerd die een eerste voorstel moeten presenteren. Al deze bureaus hadden ervaring met treinstations en/of vliegvelden. Dat was een belangrijk verschil met de vorige selectie, begin 2000. De opgave was bovendien meer architectonisch van aard. Kon dat ook zijn, omdat er inmiddels een duidelijker stedenbouwkundig schema voorhanden was. De internationale allure, die men in fase van Alsop's Masterplan zocht, is teruggebracht tot een beperktere

opdracht aan een Nederlands bureau. De economische crisis op wereldschaal heeft in Nederland tot een crisis in rijksfinanciën geleid. Rijksbegrotingen zijn bijgesteld en budgetten voor stedelijke strategische projecten kritisch tegen het licht gehouden. Marktpartijen nemen, het beleid gericht op 'benefit sharing' ten spijt, een afwachtende houding in. In politiek opzicht heeft de landelijke opkomst van lokale partijen tot bijstellingen in de stedelijke beleidsdoelstellingen geleid. Het planproces heeft zo met nieuwe economische en politieke condities te maken gekregen; veel strategische projecten laten dat zien. Lokale planning is in een ander perspectief komen te staan.

De analyse van het stationsproject Rotterdam laat duidelijk zien dat de rol van het ontwerp in een gebiedsontwikkelingsproces, sterk varieert en contextafhankelijk is. Economie en politiek zijn daarbij bepalend, zoals onder meer blijkt uit de vergelijking tussen de masterplannen van Alsop Architects en Quadrat. Het vastgoedprogramma dat deel uitmaakte van Alsops masterplan is mede door de ontstane onzekere economische conjunctuur buiten het nieuwe Masterplan van Quadrat gehouden. Integrale gebiedsontwikkeling is voornamelijk weinig integraal meer. Onlangs heeft de directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam het idee gelanceerd om het stadskantoor van de gemeente in het stationsgebied te bouwen. Het betrof een ambtelijk voorstel dat nog geen politiek beleid was, zei hij er bij. Een ambtelijk ballonnetje dus, maar wel een waar de traditionele aanjaagfunctie van de politiek weer opduikt. Laten we hopen dat het werkt. Het project zelf heeft zich alles bij elkaar in de periode 1999-2004 ontwikkeld van een ambitieus programma met een groots, complex en internationaal aansprekend ontwerp, gedragen door vier partijen maar met een nog onbekende kostendekking, naar een plan waarbij de opgave beperkt is maar de financiële verplichting duidelijk aangegeven is en het Rijk actief participeert. Vrij van contradicties is het planningsproces natuurlijk niet. Er is nu, om een voorbeeld te noemen, wel geld maar nog geen ontwerp. De juiste balans tussen eisen en wensen enerzijds en een beperkt budget aan de andere kant moet kortom nog gevonden worden. Dat is de uitdaging waarvoor de Architecten-

combinatie Team CS bij het ontwerp van het stationsgebouw zich nu gesteld ziet.

Dion Kooijman en Gerard Wigmans zijn verbonden aan het departement 'Real Estate & Housing' van de faculteit Bouwkunde van de TU Delft.

Literatuurselectie

- Albrechts, L. & J. van den Broeck (2003) From discourse to facts/reality: the case of the ROM project in Ghent, Belgium. The network society, AESOP conference, Leuven, 8 t/m 12 juli 2003.
- Alsop Architects with Combined Designteam (2001) Rotterdam Centraal. Ontwerp Masterplan. Rotterdam/London.
- B&W Rotterdam (2002) Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we het doen. Collegeprogramma 2002-2006. Internet: <http://www.rotterdam.nl>.
- Castells, M. (1999) Grassrooting the space of flows. *Urban Geography* 20, nr. 4, pp. 294-302.
- Feddes, F. (2001) Long tall glasses. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 3, pp. 5-9.
- Kooijman, D. & G. Wigmans (2001) Provocerend ontwerpen. Masterplan voor Rotterdam CS'. *Real Estate Magazine*, nr. 16, pp. 36-43.
- Projectbureau Rotterdam Centraal (1999) Selectiecriteria stedenbouwkundig bureau. Rotterdam: dS+V.
- Rotterdams Dagblad (2002) Rotterdam lijdt niet aan grootheidswaan. 24 april 2002.
- Rotterdams Dagblad (2003) Helft kandidaten ontwerp Centraal Station afgevalen. 7 november 2003.