



De tocht door het oerwoud

Ellen van Bueren en Friso de Zeeuw over organisatorische en andere opgaven in de gebiedsontwikkeling

Door: Erik Burgers

In hoeverre zijn maatschappelijke en technologische vernieuwing van invloed op de theorie en praktijk van gebiedsontwikkeling? Ellen van Bueren, vanaf 1 april hoogleraar Urban Development Management aan de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft, en Friso de Zeeuw, Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling sinds 2006, bezien een vakgebied in beweging. Eén ding is zeker: het blijft creatief ploeteren.

Organisatiekracht

Friso: 'In de dagelijkse praktijk is ontegenzeggelijk behoefte aan organisatiekracht. Hieronder versta ik het vermogen om een gebiedsontwikkeling tot een goed einde te brengen. Dit klinkt buitengewoon simpel, maar vergelijk het met een tocht door het oerwoud. Hoe minder vastomlijnd de uitkomst is, des te meer onzekerheid ontstaat over betrokkenheid, financiering, toepassing van wet- en regelgeving en andere randvoorwaarden. De opgaven worden er ook bepaald niet eenvoudiger op. Hoe leid je verstedelijking bijvoorbeeld in goede banen? Binnenstedelijk is het laaghangend fruit wel zo'n beetje geplukt. Gegeven de per definitie complexe opgave en context van gebiedsontwikkeling, zijn er professionals nodig die uiteenlopende belangen, disciplines en schaalniveaus kunnen overbruggen én die kunnen omgaan met onzekerheid.'

Ellen: 'Als bestuurskundige denk ik bij de term "organisatiekracht" in een stedelijke omgeving ten eerste aan besluitvorming. Wie wil wat? Wie kan wat? Wat gaan we doen? Doordat overheid, markt en maatschappij in telkens wisselende constellaties een project aangaan of een gebied invulling geven en doordat besluiten meer en meer op decentraal niveau tot stand komen, is elke gebiedsopgave een zoektocht. Wie zijn de spelers, hoeveel speelruimte is er en welke spelregels zijn van toepassing? Dan heb je inderdaad verbinders nodig. Uit de analyse van geslaagde voorbeelden van stedelijke ontwikkeling blijkt een enthousiaste, krachtige projectleider van doorslaggevend belang. Overigens denk ik dat in de relevante masteropleidingen hier aan de TU Delft de van de professional verwachte integraliteit en multidisciplinariteit goed zijn verankerd. We stoelen kunde op kennis.'

Doormodderen

Friso: 'Ja, al die zelfbenoemde verbinders op LinkedIn. Alsof ze bij de EHBO zitten. Juist de types die zich als verbinder profileren, zijn niet vooruit te branden en blijven kletsen. Gebiedsontwikkeling kent een hoog ploetergehalte. Om daadwerkelijk resultaat te boeken, moet je zo nu en dan een groene baret opzetten en een mes tussen je tanden nemen. Als lid Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en als wethouder van gemeente Monnickendam heb ik de gemeenteraad en Provinciale Staten geprobeerd voor te houden dat gebiedsontwikkeling bestaat uit een beetje visie, een beetje beleid en een hoop ploeterer.'

Hans de Bruijn [red: hoogleraar Bestuurskunde TU Delft] betoogde [onlangs](#) dat in het huidige tijdsgewricht resultaten worden geboekt door middel van geleidelijke verandering. Twee stapjes naar voren en één stapje terug. Liever geen grootse visies en daden. “Doormodderen” is zijn devies en dat spreekt me wel aan.’

Ellen: ‘De projectleider moet tegenwoordig ook in staat zijn om zijn eigen institutionele structuur te scheppen. Gezien de gegeven onzekerheid van stedelijke ontwikkelingsprojecten, moet ook de rol van “trekker” hem op het lijf geschreven zijn. Wat ik vooral een interessante vraag vind: in hoeverre zit zo iemand er ondanks of dankzij het project? Weten partijen de juiste persoon voor hun karretje te spannen of weten sommige personen de projectomgeving succesvol vorm te geven? Ofwel, hoe verhoudt institutionele structuur zich tot individuele vaardigheden? Die vraag zou ik graag nader onderzoeken.’

Zelf doen

Ellen: ‘De rolverdeling tussen overheid, markt en maatschappij staat minder vast doordat overheid dan wel marktpartijen in mindere mate het voortouw nemen. Er komt meer op het bordje van de maatschappij te liggen. Particulieren gaan zelf organiseren, getuige de opkomst van lokale energie- en zorgcoöperaties en een groeiend aantal zelfbouwinitiatieven. Neem de herontwikkeling van het Amsterdamse bedrijventerrein Buiksloterham, waar zelfbouwers voorop gaan en woningcorporaties volgen. De gemeente geeft particulier initiatief welbewust de ruimte.’

Friso: ‘Ik zie de verschuiving ook, maar vind haar niet eenduidig. De overheid doet inderdaad vaak een stapje terug of opzij en er gelden andere regels, maar gebiedsontwikkelingen verlopen niet revolutionair anders ten opzichte van tien of twintig jaar geleden. Zelforganisatie is relevant maar de omvang en de mate van invloed ervan op gebiedsontwikkeling worden dikwijls overtrokken. Neem particulier opdrachtgeverschap. Dit blijft al jaren hangen op zo’n 12% van de totale bouwproductie en groeit per saldo niet. En laten we niet vergeten: die zelfkazende burgers hebben altijd een grootschalige, kapitaalsintensieve back-up nodig. Als het plaatselijke initiatief voor duurzame energie niet slaagt, moet iedereen snel weer bij Nuon of Eneco kunnen inprikken.’

Ellen: ‘Er vindt ook geen volledige decentralisering plaats, waardoor in feite sprake is van een gedistribueerde besluitvorming. Bovendien vertegenwoordigen burgerinitiatieven de belangen van een bepaalde groep doeners, als overheid moet je blijven opkomen voor burgers die niet zelf de handen uit de mouwen willen of kunnen steken. De overheid is nog steeds hard nodig.’

Koppeldrift en haalbaarheid

Ellen: ‘Decentrale energievoorziening mag in directe zin niet zoveel met gebiedsontwikkeling te maken hebben, de vraag is hoe zoiets wordt gekoppeld aan andere aanleidingen tot verbetering, verduurzaming en herinrichting van een gebied. In het publiek debat over stedelijke ontwikkeling lijkt vergaande systematische integratie van opgaven en belangen haast een vanzelfsprekendheid. Maar wie zet het op de agenda? Heb je daar visies voor nodig, geld, een organisatie of al deze dingen tegelijk?’

Friso: ‘Je noemt een belangrijk punt. Namelijk dat je in elke gebiedsontwikkeling zo een handvol thema’s of belangen op een rijtje kunt zetten die er onderdeel van zouden kunnen uitmaken. In de publicatie [Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp](#) uit 2011, bieden we handreikingen. We onderscheiden de onderwerpen bodem, water, stedelijk groen, natuur en landschap, energie, mobiliteit en transport, gezondheid en veiligheid, slim ruimtegebruik, cultuurhistorie en identiteit. De gedachte is dat je per gebiedsontwikkeling enkele van die opgaven kunt combineren en zo het project naar een hoger niveau tilt. Excelleren op al die thema’s is niet reëel. Dan creëer je het “drama van de goede bedoelingen”. Aanvaard dat er op onderdelen ook een zesje of zelf een vier tussen zit. De kwalitatieve beoordeling van het totaalresultaat moet vooral lokaal gebeuren. Ingewikkelde beoordelingsmethoden als BREEAM bureaucratiseren alleen maar.’

Ellen: 'Een interessante opgave voor de gebiedsontwikkeling als vakgebied en werkveld is dus de ontleding van de praktische consequenties van een circulaire stad of een vergelijkbaar toekomstbeeld. Als je de stedelijke kringlopen op materiaal- en productniveau wilt gaan sluiten, wat zijn dan de ruimtelijke implicaties? Welke onderdelen zijn haalbaar? Wie gaat wat betalen? Wie maakt zulke afwegingen expliciet?'

Friso: 'Die materiaalkringlopen bewegen zich op veel hogere schaalniveaus dan het afzonderlijke gebieds- en stadsniveau. Mijn vraag bij de circulaire economie is steeds: wat is het probleem? Afval, bijvoorbeeld, is in ons land nauwelijks nog een probleem. En de grondstoffen van baksteen, bijvoorbeeld, zijn niet schaars.'

Big en smart

Ellen: 'Tegelijkertijd zijn allerhande partijen geneigd om zoveel mogelijk processen en gedragingen te gaan monitoren en de resulterende *big data* te benutten om grip te krijgen op het functioneren van de gebouwde omgeving. Stiekem steekt de verwachting dat we een optimale leefomgeving kunnen creëren weer de kop op. De maakbare stad is terug als een door technologie gedreven *smart city*. De systematische vormgeving van de CO₂-loze of optimaal doorreisbare stad, mede op basis van gebruikersdata, is echter een heel ander verhaal dan het nastreven van een veelheid van sociale, economische en ruimtelijke waarden in de bestaande stad, met haar door de tijd heen geëvolueerde eigen cultuur, instituties en structuren. Dat we de bestaande stad efficiënter proberen te maken lijkt me in het licht van toenemende schaarste aan hulpbronnen een prioriteit. Maar daarmee lossen we op sociaal vlak niets op. En wat vinden wij er eigenlijk van als hier, zoals ik onlangs in Grenoble ondervond, de stadsverwarming de kamertemperatuur overdag op 19°C houdt en 's nachts op maximaal 10°C?'

Friso: 'Ik deel je scepsis. Dat we het geluk kunnen organiseren door wat aan de randvoorwaarden te sleutelen, lijkt mij een reusachtig misverstand. Aan de andere kant – en dan heb ik het over Nederland – zie ik dat monitoring, de vinger aan de pols, overheidsinstellingen kan helpen een zekere mate van onzekerheid te accepteren. Dat geeft lucht. Meer grip of meer lucht? Je kunt met *big data* en *smart cities* beide kanten op.'

Ellen: 'Technologische innovaties kunnen bepalend zijn voor de inhoud en het speelveld van de gebiedsontwikkeling. Maar wat een batterij van een elektrische auto die je ook in je woning kunt steken concreet gaat betekenen, valt moeilijk te voorspellen. Waar moet je rekening mee houden in planning, ontwerp en ontwikkeling? Ook in dit opzicht weegt onzekerheid mee in organisatie en besluitvorming.'

Friso: 'Ik denk dat nieuwe technologie en digitalisering de grote drivers van maatschappelijke en economische verandering zijn en van daaruit de gebiedsontwikkeling kunnen veranderen. De kunst is om snel hierop in te spelen. Een voorbeeld. Als in de populaire stad de woningprijzen blijven oplopen en mobiliteit goedkoper wordt, zal de vraag naar suburbaan wonen weer toenemen. In Duitsland zien we dat verschijnsel al. De mate van verandering hangt samen met de vraag welke technologische toepassingen mensen en bedrijven omarmen. Aan het wonen zelf – omvang en uiterlijk van de woning, plattegrond, materiaalgebruik, woonomgeving – verandert niet zo veel.'

Opnieuw organisatiekracht

Ellen: 'Wat ik mis in de vele proeftuinen en living labs die zijn opgezet om de toekomst van de gebouwde omgeving te verkennen en te beproeven, is de bereidheid – of moet ik zeggen de organisatiekracht – om er lessen uit te trekken die het eigen belang van een investerende participant overstijgen en meerwaarde te creëren door de continuïteit van de inzet en het leerproces te waarborgen. Als de subsidie stopt, gaat de stekker er meestal uit. Dat moet toch beter kunnen.'

Friso: 'Daar draait het om, het vermogen om het voor elkaar te krijgen. De hamvraag blijft "wie gaat het echt doen en wie betaalt de rekening"? Als die vraag valt, blijven de praters meestal een tijdje stil. Vervolgens zijn de harde werkers aan de beurt.'

