

Hoe wordt de handschoen opgepakt?

Veranderde omstandigheden vergen nieuwe rollen.

Steeds meer signalen duiden erop dat de crisis in de sector voorbij is. De moeilijke periode achter ons heeft onmiskenbaar gevolgen gehad voor het handelen van actoren in gebiedsontwikkeling: ontwikkelen vóór de crisis was duidelijk anders dan tijdens, en – zoals het er nu naar uit ziet – ná de crisis. Sinds het uitbreken van de economische crisis zijn rollen van verschillende partijen immers veranderd en nieuwe partijen hebben zich gemeld. Over ontwikkelingen en verander(en)de rollen in - en nieuwe manieren van gebiedsontwikkeling wordt gesproken tijdens een serie bijeenkomsten van het MCD Kennisnetwerk (zie kader).

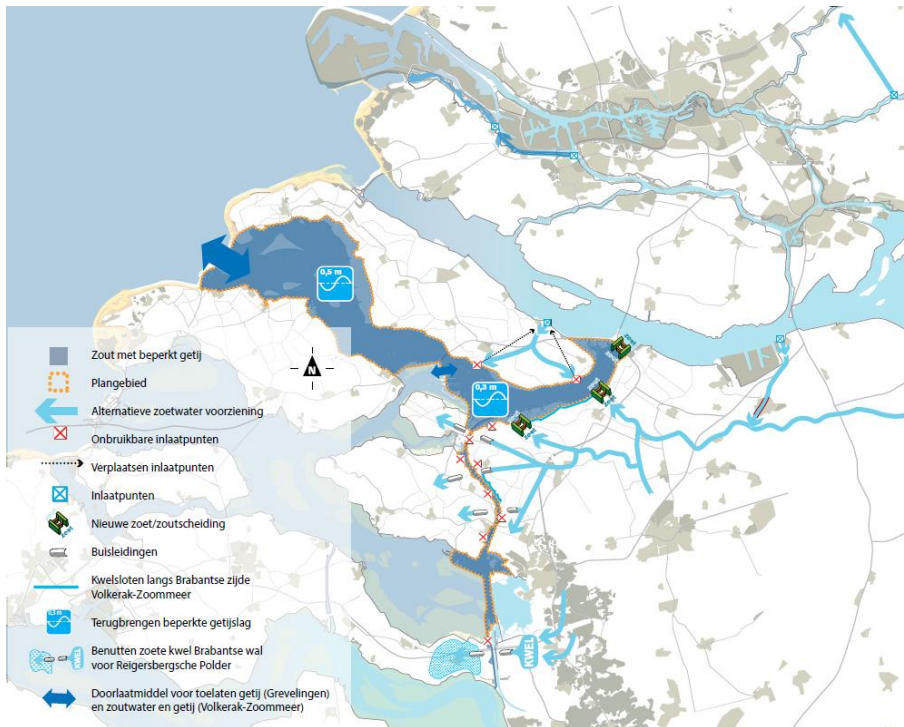
Debbie Ginter (MCD 9) richtte zich in [haar scriptie-onderzoek](#) – beloond met de MCD-scriptieprijs 2014 – op de rol en handelswijze van gemeenten. Zij constateerde dat gemeenten op zoek zijn naar andere instrumenten en manieren van werken om aan hun stedelijke opgaven te kunnen voldoen.

Zonder hiermee te stellen dat er een directe relatie is met de crisis, is een interessante parallel te trekken tussen de handelswijze van Rijkswaterstaat zoals Ben Viveen (programmadirecteur Zuidwestelijke Delta, Rijkswaterstaat) deze tijdens Spatial Talk 3 kwam toelichten en de werkwijze van gemeenten zoals Ginter deze heeft geformuleerd en onderzocht.

Nieuwe samenwerkingsvormen voor Rijkswaterstaat

In Zuidwest-Nederland ligt een tweeledige wateropgave: de veiligheid vergroten en de kwaliteit verbeteren. In 2012 namen de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland samen met zeven gemeenten en de betrokken waterschappen hiertoe het initiatief, wat leidde tot ontwikkelplannen voor de Grevelingen, Krammer-Volkerak en het Zoommeer. Kern hiervan is dat het getijde weer wordt ingevoerd en het water dus zout zal worden.

Het publiek opdrachtgeverschap voor deze opgave bestaat volgens Viveen inmiddels uit een samenwerking tussen Rijk, de drie provincies en drie waterschappen. Rijkswaterstaat is hierin betrokken als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Viveen legt uit dat in deze publieke samenwerking nadrukkelijk niet gekozen is een nieuw bestuursorgaan op te richten; overeenkomsten zijn de leidraad voor samenwerking. Een gebiedsfonds wordt opgericht waarin overheidspartijen hun bijdragen storten. Zeggenschap in de planvorming wordt bepaald naar rato van de financiële bijdragen hieraan. Volgens Viveen is het overigens uniek dat de provincies hier financieel bijdragen: zoet water wordt namelijk als *core business* van de waterschappen gezien.



Ontwikkelperspectief Grevelingen en Volkerak-Zoommeer

Bron: [Ontwerp-rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer \(2014\)](#).

De structuurvisie voor de gebiedsontwikkeling is in oktober 2014 naar buiten gebracht, maar in de uitwerking ervan is veel ruimte overgelaten voor de inbreng van marktpartijen. Als motto hierbij haalt Viveen het gezegde ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’ aan. Drie op te richten gebiedscoöperaties moeten het benodigde geld vanuit de markt ophalen. Private partijen (zoals jachthavens of recreatieparken) kunnen dus ontwikkelrechten krijgen – welke op het land (financieel) gebonden worden aan de betreffende gemeente of provincie, en in het water door lidmaatschap van een coöperatie met een verplichting daarbij tot de financiële bijdrage.

De looptijd van deze gebiedsontwikkeling is behoorlijk lang; in deze fase is nog veel van de uitwerking onduidelijk. Wel moet het benodigde geld vanuit de markt binnen de afgesproken tijd binnen zijn. Dit moment fungeert als het go / no-go-moment voor de ontwikkeling en is vastgesteld op begin 2018.

Eén van de MCD-alumni merkt op dat uit de presentatie van Viveen blijkt dat de gebiedsontwikkeling is opgebouwd vanuit de techniek. Wat (vooralsnog) mist is de menselijke kant van het verhaal – zoals de beleving van het gebied, de belangen van en gevolgen voor de bewoners, en belangrijke doelgroepen. In dit kader wordt ten behoeve van het benodigde draagvlak voor de ingrijpende ontwikkelingen vanuit de zaal de noodzaak benadrukt van het ontstaan van een ‘common sense’ bij de lokale bevolking.

Een technische benadering van de gebiedsontwikkeling zoals Rijkswaterstaat deze presenteert, kan dus niet zonder óók de sociale impact en de menselijke invalshoek in ogenschouw te nemen. Dit is natuurlijk een kwestie van tijd en timing, zoals Viveen benadrukt.

De do's en don'ts voor verandervermogen

Tijdens Spatial Talk 5 kwam Debbie Ginter haar onderzoek naar de nieuwe werkwijze bij gemeenten toelichten. Ginter werkt als projectmanager bij de gemeente Rotterdam en is vanuit die rol

betrokken bij het project Hart van Zuid. Zij kan daardoor het praktijkvoorbeeld van de integrale gebiedsontwikkeling rondom winkelcentrum Zuidplein gemakkelijk spiegelen aan haar onderzoeksmodel.

Als theoretisch kader hanteert Ginter het institutionalisme; op basis daarvan veronderstelt zij een wisselwerking tussen instituties en handelen door actoren ([Ginter, 2013](#)). Structuur in gebiedsontwikkeling wordt bepaald door instituties. In dagelijkse praktijken beïnvloeden deze en worden deze beïnvloed door het handelen van actoren – hier de gemeentelijke actoren in gebiedsontwikkeling. Ginter onderscheidt drie cyclische stappen om instituties te kunnen doorbreken, en dus verandering tot stand te brengen. In het kort komen deze neer op het heroverwegen van middelen, processen en waarden.

Wat volgens Ginter bevorderend werkt voor instituties zoals gemeenten in een proces van verandering is enerzijds een (intern) breed gedeelde overtuiging van nut en noodzaak van het proces – zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek. Anderzijds is het cruciaal dat externe partijen onderdeel zijn of worden van de zoektocht. Ook geldt volgens Ginter: verandervermogen is lef hebben, dus beheerst risico nemen.

Belemmerend werkt het daarentegen als de gemeente zelf van mening is dat zij een sturende rol op het programma heeft: zij zou juist flexibel en creatief dienen te zijn. Die sturende rol staat bovendien op gespannen voet met een andere belemmerende factor, namelijk de wet- en regelgeving. Deze bepaalt immers de handelingsruimte en formele rol die ingenomen kan worden. Ook de opvatting dat de gemeente een hiërarchische positie heeft, werkt niet positief in processen van verandering.

Tips die Ginter meegeeft ten aanzien van verandervermogen, zijn dan ook:

- bestaande middelen, processen en waarden ter discussie stellen;
- een team samenstellen met het juiste gewicht en een duidelijk mandaat;
- breed intern draagvlak, lef, ruimte en vertrouwen scheppen;
- externe denkkraft organiseren;
- bewustzijn van belemmerende instituties creëren.

De nieuwe werkwijze in Rotterdam-Zuid

In de Rotterdamse praktijk wordt getracht een volwaardig centrum te ontwikkelen rondom Zuidplein en Ahoy. De 'nieuwe werkwijze' hier houdt onder andere in het integraal gunnen, realisatie binnen één budget, het verantwoordelijk stellen voor één partij voor maar liefst 20 jaar, een fysieke én sociale opgave, en de combinatie van (commerciële en niet-commerciële) ontwikkeling, beheer en exploitatie.

Ten aanzien van de nieuwe werkwijze concludeert Ginter dat de gemeente hier verschillende rollen had: een aanvankelijk initiërende en kaderstellende rol was nodig omdat de markt deze opgave niet opgepakt zou hebben. De gemeente werd faciliterend toen de private partij aan zet was. Ginter benadrukt dat beide organisaties elkaar wel scherp moeten houden op hun rol.

Meest onontbeerlijk voor het succes was volgens Ginter het stevige mandaat van het team. Het had de ruimte zelf beslissingen te nemen, omdat het vertrouwen had gekregen vanuit management en politiek. Dit vertaalde zich in een bestuurlijk vastgesteld mandaat. Evaluatie van het gebiedsproces door TU Delft wees daarnaast onder andere uit dat de factor 'mens' hier heel belangrijk was: sociale innovatie is nodig om tot een nieuwe werkwijze te komen – en dit vergt volhoudingsvermogen en lef (zie ook [dit artikel](#) over de mens als succesfactor in deze verbrede gebiedsgerichte aanpak).

Anno 2015 zijn omstandigheden in de gebiedsontwikkeling zodanig veranderd dat partijen zich dus herbezinnen op hun rollen en overgaan tot andere, nieuwe werkwijzen. Zo participeert Rijkswaterstaat in een samenwerking tussen verschillende overheidsorganen en laat die private partijen toe te hopen middels oprichting van een gebiedsfonds. De gemeente Rotterdam koos voor een gebiedsgerichte integrale manier van werken, met aanbesteding van het totale plangebied. Uit bovenstaande blijkt dat het tot stand (kunnen) brengen van veranderingen ruimte vraagt – op verschillende vlakken. Maar het vergt ook lef en sociale innovatie. Soms moeten nieuwe werkwijzen uitgetoetst worden; soms moet op zoek gegaan worden naar nieuwe rollen, samenwerkingen of allianties.

[KADER]

Spatial Talks

In aanloop naar haar 10-jarig jubileumfeest organiseert het MCD Kennisnetwerk van eind 2014 tot begin 2016 een debat- en dinercyclus voor de verschillende MCD-jaargangen. Tijdens deze ‘Spatial Talks’ wordt op uitnodiging van initiator en voorzitter van het Kennisnetwerk Nicolaas Veltman (MCD 3, Nicolaas’ Participaties) en de MCD-programmaleiding steeds een spreker uitgenodigd een lezing te geven; er wordt gediscussieerd over het vakgebied, de toekomst van de MCD-opleiding en over het Kennisnetwerk. De avond wordt afgesloten met een diner.

De Spatial Talks voor de jaargangen van de MCD-lichtingen 8 t/m 12 vinden na de zomer plaats (september - december). En voorafgaand aan het 10-jarig jubileum van het MCD Kennisnetwerk wordt in januari 2016 nog een speciale laatste editie georganiseerd. De bevindingen van de alumni over de toekomst van het eigen netwerk worden dan voorgelegd en besproken met (oud-)bestuursleden, (oud-)programmaleden, (oud-)sponsors en (oud-)leden van de Raad van Advies. Net als bij alle voorgaande edities zal een toonaangevende gastspreker een prikkelende voordracht houden, en wordt afgesloten met een gezamenlijk diner.

[EINDE KADER]

Alliantievorming als toekomstrichting

Tijdens de Spatial Talks wordt niet alleen gesproken over ontwikkelingen in het vakgebied; de (vernieuwde) inrichting van de MCD-opleiding en de rol die het MCD Kennisnetwerk kan – of: zou moeten – spelen, komen eveneens aan bod. Het aangaan van allianties lijkt voor beiden een potentieel succesvolle sleutel te zijn.

De MCD-opleiding staat volgens alumni voor de uitdaging een interessante aanwas nieuwe studenten te trekken. Afspiegeling van de verschillende ‘bloedgroepen’ lijkt hiervoor van groot belang te zijn. Al [eerder](#) is geconstateerd dat de representatie van die bloedgroepen onder druk staat en dat zich tegelijkertijd een nieuwe groep meldt: de Zelfstandig Professional. De verandering naar het modulaire onderwijssysteem vergde lef vanuit de MCD-leiding, maar het biedt hopelijk een antwoord op de behoeften van deze groter wordende groep vakgenoten – zodat ook de ZP’er zich kan binden aan de MCD-opleiding. Volgens de alumni zou de MCD-opleiding ook met henzelf nieuwe relaties kunnen aangaan: ‘passief’ door bijvoorbeeld opfrisbijeenkomsten of ‘actief’ door juist de kennis van alumni (met elk hun expertise) in te zetten en daarmee de link te leggen tussen kennis uit de opleiding en de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Het Kennisnetwerk is zich aan het bezinnen op haar toekomstige rol. Volgens Veltman (voorzitter Kennisnetwerk) zou het de koppeling tussen alumni en hun bijdrage aan de MCD-opleiding kunnen

maken. De manier waarop is voorlopig nog niet uitgekristalliseerd, maar wat vaak ter sprake komt is de organisatiekracht van het netwerk in combinatie met de beoogde doelgroep (de 'scope') van de bijeenkomsten van het Kennisnetwerk. Twee spanningsvelden spelen hierbij een rol. Qua organisatiekracht draait het netwerk nu op vrijwilligers, wat vanzelfsprekend beperkingen ten aanzien van de capaciteit met zich meebrengt. Meer professionalisering zou uitkomst kunnen bieden.

Het andere spanningsveld is de gerichtheid van het Kennisnetwerk op de 'incrowd': activiteiten worden georganiseerd voor (oud-)MCD'ers; de buitenwereld wordt hierbij vaak niet betrokken. Tijdens Spatial Talk 6 focuste het gesprek zich op dit punt. Williëtte van Arendonk stipte aan dat bijeenkomsten niet gericht op de 'incrowd' maar (ook) op de buitenwereld succesvol bleken, én een goede manier zijn om de MCD te profileren. Marc Nelen noemde een koppeling met de buitenwereld zelfs het meest belangrijk; ook al betekent dit inderdaad een keuze voor professionalisering van het Kennisnetwerk. Hij suggereerde aan te sluiten bij bestaande initiatieven. Het netwerk zou slim kunnen aanhaken bij activiteiten van andere organisaties of bedrijven (wellicht gelieerd aan de MCD, zoals TU Delft, Erasmus Universiteit, gemeente Rotterdam of sponsors) en op die manier niet alles zelf hoeven doen.

Ook hier lijkt het er dus op dat rollen herbezonnen moeten worden en opnieuw nagedacht dient te worden over de al aanwezige krachten en expertises, en hoe deze slim gebundeld kunnen worden – zodat nieuwe allianties gevormd worden en nieuwe samenwerkingen tot nog bevredigender resultaten leiden.

Spatial Talk 3 (2005-2007) met gastspreker Ben Viveen vond plaats op 13-01-2015.

Spatial Talk 5 (2007-2009), met als gastspreker Debbie Ginter, vond plaats op 02-04-2015.

Spatial Talk 6 (2008-2010), waarbij Martin Aarts kwam vertellen over stadsontwikkeling in Rotterdam, vond plaats op 06-05-2015.

[KADER]

Lessen voor overheidspartijen tot nu toe

Hoewel de Spatial Talks-reeks nog zeker een halfjaar doorloopt, zijn er al lessen te trekken uit de bijdragen van de eerste maanden. Wat hebben we ten aanzien van overheidspartijen in gebiedsontwikkeling tot dusver geleerd?

- De politiek dient richting te geven in plaats van normen te stellen.
- Burgerparticipatie kan en hoeft niet in alle gemeenten op gelijke wijze vorm te krijgen. De gemeente moet zich toespitsen op die verschillende rollen die relevant zijn, zonder dat zij voor haar essentiële taken laat vallen.
- De dialoog met bewoners is de sleutel om tot passende rollen voor alle partijen te komen en om het gat tussen visie en ieders eigen belangen te dichten. Dit vergt een andere houding dan het 'ja, tenzij'-antwoord op burgerparticipatie.
- Grote, complexe of anderszins ongrijpbare initiatieven uit de samenleving worden vaak niet opgepakt en doorontwikkeld omdat ze eigenaarschap missen.
- Om strategisch te kunnen handelen is het essentieel adaptief te zijn: 'De kunst is het onbekende toe te kunnen laten bij datgene wat je als planoloog of gebiedsontwikkelaar plant'.
- Een technische benadering van gebiedsontwikkeling kan niet losgekoppeld worden van de sociale impact en de menselijke invalshoek.

- Een (intern) breed gedeelde overtuiging van nut en noodzaak van het proces – zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek – werkt bevorderend in een proces van verandering.
- Externe partijen laten deel uitmaken van de zoektocht naar nieuwe rollen in en manieren voor gebiedsontwikkeling is cruciaal in een proces van verandering.
- Verandervermogen is lef hebben, dus beheerst risico nemen.
- Sociale innovatie, en dus de factor 'mens', is belangrijk om tot een nieuwe werkwijze te kunnen komen.

[EINDE KADER]

Auteur: Marleen van Dongen