

Voorbij de beheersing?

Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks

#1



Peter van Gool
Lubbert Hakvoort
Erna Hollander
Leonie Janssen-Jansen
Erik Hans Klijn
Niko Koers
Jaap Kroezen
Willem van Leuven
Stan Majoor
Hugo Priemus
Ward Rauws
Gert de Roo
Pierre van Rossum
Willem Salet
Henk van Veldhuizen

Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam

Project Management Bureau Amsterdam, 2010

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks

Inhoudsopgave

- 4 Voorwoord – Niko Koers
- 6 Inleiding – Stan Majoor

- 16 **Eerste seminar: 16 april 2009**
Vertrouwen in complexe besluitvorming
- 18 Vertrouwen in bestuurlijke netwerken.
Zoeken naar de voorwaarden voor innovatieve oplossingen en uitkomsten – Erik Hans Klijn
- 26 Vertrouwen of betrouwbaarheid – Erna Hollander

- 32 **Tweede seminar: 16 juni 2009**
Complexiteit en chaos in de ruimtelijke ordening
- 34 De orde voorbij... Over complexiteit, chaos en transitie in de ruimtelijke ontwikkeling – Gert de Roo en Ward Rauws
- 54 Chaos en de stad. Overgangen van chaos naar orde en omgekeerd; een stadsverhaal – Niko Koers

- 66 **Derde seminar: 25 augustus 2009**
Kostenoverschrijding in grote projecten
- 68 Besluitvorming infrastructuur: sneller, maar ook beter? Commissie-Elverding versus Commissie-Duivesteijn – Hugo Priemus
- 82 Grote projecten en kostenoverschrijdingen – Henk van Veldhuizen

- 92 **Vierde seminar: 7 december 2009**
Besluitvorming bij gebiedsontwikkeling
- 94 Openen en sluiten van grote stedelijke projecten – Willem Salet
- 110 Dogma van beheersbaarheid heeft afgedaan – Pierre van Rossum

- 116 **Vijfde seminar: 29 maart 2010**
Innovatieve instrumenten voor gebiedsontwikkeling
- 118 Innovatieve instrumenten voor gebiedsontwikkeling. Niet-financiële compensatie – Leonie Janssen-Jansen
- 128 Innovatieve instrumenten voor gebiedsontwikkeling. Een financiële invalshoek – Jaap Kroezen

- 138 **Zesde seminar: 22 juni 2010**
Kantoorbeleggers en structurele leegstand
- 140 Crisis op de Amsterdamse kantorenmarkt. Hoe het tij te keren en hoe lang gaat dat duren? – Peter van Gool
- 158 De vierde opgave. Transformatie van kansloze kantoren in gemeentelijk perspectief – Willem van Leuven

- 166 Nawoord – Lubbert Hakvoort
- 174 Over de auteurs
- 176 Colofon



Voorwoord

Het boek is integraal te downloaden via: www.pmb.amsterdam.nl

Een lerende organisatie. Klinkt mooi, een platitude bijna, want hoe máák je die? PMB begon in 2003 onder leiding van Jack Hock met een verbijzonderde directievergadering, die we later PMB/Leerhuis zijn gaan noemen. Naast directieleden zijn een aantal ervaren projectmanagers/planners deelnemer aan deze vergadering.

Hierin staat de driehoek mensen (kwaliteit, beoordelingen, competenties, opleidingen, kortom input), projecten (professionaliteit, audits, kortom output) en het vak van projectmanagement en planning (methoden en technieken) centraal.

Als PMB kijken wij in het bijzonder naar twee factoren die van buiten invloed uitoefenen op deze driehoek. In de eerste plaats de invloed vanuit de markt: wat gebeurt er op de markt, wat vraagt men van ons, wat verandert er? Dat onderzoeken wij jaarlijks kwantitatief en kwalitatief met onze Amsterdamse marktverkenning van integrale ruimtelijke projecten. De tweede beïnvloedende factor waar we naar kijken is: wat gebeurt er op de universiteiten en in de vakliteratuur? Daartoe hebben we een plek gecreëerd die we de PMB/Leerstoel noemen. Die wordt bekleed door een universitair docent in een ons verwant vakgebied. De docent houdt ons scherp, daagt ons uit en reflecteert op ons handelen. De eerste die deze plek heeft vervuld van januari 2009 t/m juni 2010 is Dr. Stan Majoor, UvA Planologie. In deze periode heeft hij o.a. de zes seminars georganiseerd waar dit boekje verslag van doet. We zijn trots op de namen uit de academische wereld die hun bijdragen hebben geleverd. In elk seminar reageerde één van onze collega's (waaronder ook één van de OntwikkelingsAlliantie) vanuit de praktijk op het besproken onderwerp. Een veel gehoord commentaar van de toehoorders was: "Hm, hartstikke interessant. Ik weet nog niet meteen wat ik ermee kan." Des te beter dat zij, en allen die er niet konden zijn, met dit boekje nog eens kennis van de materie kunnen nemen en deze kunnen overdenken.

Stan Majoor danken wij heel hartelijk voor zijn probleemstellingen, die hij in de inleiding hierna nog eens samenvat. De lessen die PMB hieruit heeft getrokken, heeft Lubbert Hakvoort tenslotte in de uitleiding voor ons opgetekend.

We wensen u net zo veel plezier bij het lezen als wij hadden bij het voorbereiden van de seminars en het samenstellen van dit boek.

Niko Koers

Adjunct directeur PMB, opdrachtgever voor het PMB/Leerhuis

Inleiding

Werken aan Verandering

Door Stan Majoor

De professionals van het Project Management Bureau (PMB) van de gemeente Amsterdam kunnen er allemaal over meepraten: de processen om gecoördineerd het ruimtegebruik te veranderen zijn niet alleen uitdagend, maar vooral ook lang, complex en zwaar. Met name in en rond Amsterdam. Werken aan verandering van ruimtegebruik is nooit een eenvoudige opgave geweest. Zeker niet in een dichtbevolkt land als Nederland. De recente economische crisis en de daardoor toegenomen publieke en particuliere terughoudendheid om transformaties te financieren komen daar nu nog eens bij. Tegelijkertijd liggen er grote kwalitatieve opgaven op het gebied van herstructurering van verouderde kantoor- en industriegebieden, wonen, mobiliteit, infrastructuur, natuur en water. De redenen om te interveniëren zijn dus zeker niet verminderd. Maar de context waarin dit moet gebeuren, is sterk veranderd. Dit boekje bundelt twaalf bijdragen van wetenschappers en professionals, die de afgelopen anderhalf jaar zijn opgetreden in de seminarreeks van het PMB. Zij geven zicht op nieuwe opgaven en komen met antwoorden hoe succesvol aan verandering te blijven werken.

Werken aan een regionale stad

De uitdaging in dit deel van de wereld ligt steeds minder in het accommoderen van grote demografische en economische groei. De opgave is verschoven naar aandacht voor een continue herschikking van ruimte vanuit kwalitatief oogpunt. De stad is fysiek, maar ook ruimtelijk-economisch, sterk geëvolueerd. De regio Amsterdam heeft zich in de laatste vier decennia, zoals vele plekken op de wereld, ontwikkeld van een hoofdzakelijk monocentrisch patroon – waarin de meest hoogwaardige economische activiteiten zich concentreerden in het centrum van de stad – naar een meer polycentrische verstedelijkte regio. Monofunctionele zones van wonen, werken en voorzieningen vormen in deze regio een ruimtelijk palet, doorsneden en verbonden met infrastructuur. De beleving en inrichting van het ruimtegebruik is sterk gefragmenteerd geraakt nu het traditionele onderscheid tussen stad en ommeland is vervaagd. In dit proces van ‘regionalisering’ van verstedelijking ontstaan ook interessante nieuwe brandpunten waar infrastructuur verknoopt wordt met nieuwe concentraties van functies. Schiphol, Zuidas en het ArenA-gebied zijn hier de beste voorbeelden van in de regio Amsterdam.

Het werkerterrein van het PMB begeeft zich door deze ontwikkeling steeds meer buiten de traditionele stadsgrenzen. Daar ligt de opgave vooral in het coördineren van ruimtelijke interventies die nieuwe structuur en betekenis geven aan deze regionale stad. Maar ook binnen de traditionele stadsgrenzen heeft Amsterdam zich de afgelopen



decennia sterk ontwikkeld, waarbij de nieuwe zwaartepunten kwamen te liggen bij cultuur, vermaak, winkelen en exclusief wonen. Op enkele uitzonderingen na, zijn de grootste fysieke en sociaal-maatschappelijke opgaven verplaatst naar het overgangsgebied tussen de binnenstad en de regionale stad: de traditionele stadsranden. Welke locatie echter ook planmatig wordt aangepakt, eenvoudige ontwikkelingslocaties zijn verdwenen. Op de meeste plekken in de regio resten complexe herstructureringsoperaties, die in hoge dichtheden een variëteit aan doelstellingen moeten dienen.

Netwerken in een complexe omgeving

Maar misschien nog wel belangrijker voor de procesmensen van het PMB, die toch vooral bezig zijn een geïnitieerd planproces tot uitvoering te brengen, is dat achter deze fysieke en ruimtelijk-economische verschuivingen het netwerk van actoren rondom ruimtelijke veranderingen sterk is gewijzigd. In het midden van de twintigste eeuw bouwden de ruimtelijke ordenaars een sterke relatie op met de volkshuisvesters van de overheid om hiermee een groot deel van hun ruimtelijke agenda vorm te geven: het ledigen van de woningnood en het accommoderen van suburbanisatie via groeisteden en groeikernen. In het laatste deel van de twintigste eeuw komt de woningbouw steeds meer onder particuliere regie en begint een moeizame zoektocht naar nieuwe ‘meekoppelende’ belangen om de nieuwe kwalitatieve agenda met ruimtelijke doelstellingen vorm te geven. Deze moet worden waargemaakt in een situatie waarin niet alleen de particuliere sector dominant is, maar waarin de hele besluitvorming veranderd is. In combinatie met de complexe opgaven zijn het steeds meer partnerschappen tussen en binnen overheden, en tussen overheden en particuliere investeerders die de noodzakelijke sleutel tot succes vormen. Diezelfde investeerders zijn ondertussen steeds minder territoriaal gebonden, wat leidt tot een grote concurrentiestrijd tussen overheden om investeerders aan zich te binden. In projecten als Zuidas worden de belangrijkste beslissingen genomen door actoren die gesitueerd zijn ver buiten de gemeentegrenzen, die in hun investeringsbeslissingen referentiekaders hanteren die vaak Nederland overstijgen.

Tegelijkertijd is de *omgeving* waarin dit netwerk van actoren opereert zeer complex geworden. De afgelopen decennia zijn de nadelen van een rationele expertgeleide topdown planning, waar in de eerste helft van de twintigste eeuw de hoop op was gevestigd, zowel politiek, maatschappelijk als intellectueel duidelijk zichtbaar geworden (Scott, 1998). Een van de reacties daarop is een toegenomen democratisering in plan- en besluitvormingsprocessen. Hiermee zijn meer mogelijk-

heden ontstaan voor maatschappelijke partijen om in deze processen te participeren. Door de toegenomen ‘juridisering’ van de maatschappij in het algemeen, maar zeker ook in het ruimtelijke recht, zijn daarnaast tal van mogelijkheden geschapen om van ruimtelijke veranderingsprocessen taai juridische gevechten te maken.

Voorbij fysiek vooruitgangdenken

De afgelopen eeuwen is het vooruitgangdenken een sterke motor geweest achter de ruimtelijke plannenmakerij. Het is echter niet alleen de veel complexere maatschappelijke context die er voor zorgt dat het oorspronkelijk doel van de rationele planning – een ‘maakbare samenleving’ – grotendeels is afgezworen. Ook het geloof dat fysieke structuren sociale en culturele vooruitgang bepalen, heeft scheurtjes opgelopen. De Engelse planoloog Peter Hall concludeert dat het verbeteren van de situaties in achterstandsbuurten één van de belangrijkste ruimtelijke doelstelling van de twintigste eeuw was (Hall, 2002). Hij komt echter aan het einde van zijn studie naar ruim honderd jaar planologische ideevorming en uitvoering tot de conclusie dat – hoewel fysieke leefomstandigheden sterk zijn verbeterd – structurele achterstanden zijn blijven bestaan.

Fysiek vooruitgangdenken op basis van een eindontwerp heeft daarom een stap terug moeten doen. Het besef is gegroeid dat betere en meer realistische plannen gemaakt worden door het samenbrengen en coördineren van initiatieven, wensen en belangen van de vele partijen die erbij betrokken zijn. In een dergelijke situatie kunnen we niet simpelweg stellen dat de samenleving niet meer fysiek maakbaar is. Het is echter duidelijk dat dit nauwelijks nog ‘uit één hand’ te doen is. De overheid heeft hierin een belangrijke rol, soms juist ook om via een fysiek eindbeeld wel een richting te schetsen. Tegelijkertijd past haar ook bescheidenheid, zeker nu het vertrouwen in haar kunnen – en ook haar eigen vertrouwen – is afgenomen. De recente economische crisis en de daarop volgende heroverwegingen van overheidstaken in ruimtelijke ontwikkelingen passen daarom binnen een al veel langer ingezette ontwikkeling waarin ruimtelijke ordening als publieke taak meer *marktvolgend* en *marktadapterend* is, en minder *marktvoormend*. Regie in de verandering is nog wel degelijk mogelijk, maar binnen de smalle marges van de markt.

De complexiteit geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden

Deze complexe multi-actor planologie is in alle bijdragen aan deze bundel het uitgangspunt. Twee voorbeelden die aan bod komen

geven er een mooie illustratie van: de complexiteit rondom grote infrastructuurprojecten en de moeizame regionale afstemming rondom kantorenplanning.

Hugo Priemus wijdt zijn bijdrage aan de problematiek van hedendaagse grote infrastructuurprojecten. Deze projecten vormen de klassieke iconen van ruimtelijke maakbaarheiddoelstellingen, maar zijn de laatste decennia sterk onder druk komen te staan door grote budgetoverschrijdingen en vertragingen in planning, besluitvorming en uitvoering. De verklaring hierachter wordt vaak gezocht in processen waarin ‘ingenieursdenken’ domineert: de opgave wordt gezien als een project met een doel, beschikbare middelen en logisch openvolgende stappen van ontwerp, besluit en uitvoering. In combinatie met een sterke politieke druk om bepaalde investeringen waar te maken, leidt dit vaak tot een lichtautistische procesgang die onvermijdelijk op een weerbarstige werkelijkheid botst. Dat komt vooral door de maatschappelijke context waarin projecten moeten worden gerealiseerd en de eisen die dit aan projecten stelt. Door de toegenomen democratisering van de planning en daaraan gekoppelde politieke en juridische instrumenten van tegenstanders, moeten ook infraprojecten tegenwoordig in hun ontwerp en uitvoering zo worden gerealiseerd dat meerdere doelen worden bevredigd. Daarnaast moet in de uitvoering zo min mogelijk overlast worden gecreëerd. Henk van Veldhuizen wijst er bijvoorbeeld op dat vanwege de nog verse historie van de Amsterdamse metrorellen sloop uit den boze was bij de Noord/ Zuidlijn. Dat leidt tot enorm veel extra complexiteit. Er wordt voor een zeer geavanceerde boortechniek gekozen die nog nooit eerder in slappe bodem is toegepast. Ook Pierre van Rossum wijst op de risico’s van de grote stapeling ambities op de kleine ruimte en de vaak ingewikkelde techniek die daarbij komt kijken, niet alleen puur in infrastructuur. Zo wordt de glazen kap van het Stedelijk Museum gedragen door een staalconstructie die ook nog nooit eerder werd toegepast. En bij de nieuwbouw aan de Piet Heinkade leidde de wens om de oude loodsen te sparen tot een ingewikkeld ontwerp waarbij nieuwbouw zich nu om en over pakhuis Willem de Zwijger slingert.

De Amerikaanse politicologen Alan Altshuler en David Luberoff (2003) noemen dit allemaal voorbeelden van ‘do no harm planning’: de vele belangentegenstellingen in de ruimte worden afgekocht met zeer ingewikkelde ontwerpen die proberen iedereen tevreden te stellen. Zij zien hierin een belangrijke verklaring voor oplopende complexiteit, kosten en uitvoeringstermijnen van dergelijke projecten.

Een tweede illustratie van de hedendaagse complexe multi-actor planologie die in deze bundel ter sprake komt betreft de afstemming van planning van kantoorlocaties in regionaal verband. Peter van Gool geeft een overzicht van de grote fluctuaties in de kantorenmarkt de laatste decennia en de grote klap die de crisis heeft opgeleverd. De regio Amsterdam staat vol met lege kantoren, terwijl er – ongeacht ongunstige demografische en economische voorspellingen – nog heel veel volume in de planning zit. Leonie Janssen-Jansen spreekt daarom terecht van een ‘kantorentragedie’. Het gaat hierbij nu niet om de vraag of dit nu een markt- of overheidsfalen is. Enerzijds is het een teken van een (deels intern) concurrerende stedelijke regio, waarin iedereen mee wil profiteren van – naar men hoopt – lucratieve kantoorontwikkeling. Iedere gemeente probeert hierin een graantje mee te pikken. Anderzijds toont het aan dat door het complexe actorennetwerk met publieke en particuliere partijen, een vanzelfsprekende afstemming van investeringen ontbreekt.

Deze twee voorbeelden tonen aan dat er behoefte is aan een reflectie op hedendaagse processen en dat er behoefte bestaat aan een nieuwe vorm van regie, met nieuwe instrumenten. De verschillende auteurs in deze bundel gaan in op de vraag hoe om te gaan met deze veranderende context.

Sturen in een nieuwe context

Werken aan verandering betekent vooral werken aan het centraal stellen van nieuwe waarden in veranderingsprocessen. Hugo Priemus houdt in zijn bijdrage een pleidooi voor trage besluitvorming, met veel flexibiliteit en alternatieven in het voorbereidingsproces van dergelijke grote infrastructuurprojecten. Dit is een lijn die we vaker tegenkomen. Erik Hans Klijn wijst er op dat dit noodzakelijk is omdat door de veranderende maatschappelijke omstandigheden de meeste problemen zogenaamde ‘wicked problems’ zijn: situaties waarin er zowel onduidelijkheid bestaat over de aard van het probleem als de oplossingsrichting. In dergelijke situaties schiet het traditionele planologische instrumentarium vaak tekort. Er moeten processen georganiseerd worden in een netwerk van betrokkenen waarin middelen en macht onderling verdeeld zijn. Volgens Klijn is er vooral vooruitgang te behalen als er voldoende vertrouwen is tussen partijen.

Een meer fundamentele en lichtfilosofische aanpak is om de sturingsambities losser te laten en planning meer in balans te brengen met het feit dat vele ruimtelijke veranderingen autonoom verlopen. Gert

de Roo en Ward Rauws pleiten in hun bijdrage voor deze vorm van ruimtelijke planning, die beter anticipeert op de ‘vierde’ dimensie: tijd. Ruimte geven aan onzekerheden in planning is niet nieuw. Maar deze auteurs gaan een stap verder: zij bepleiten een acceptatie en omarming van onzekerheden. Juist het proberen vast te houden aan zekerheden die er niet meer zijn, verzwakt immers de invloed van de ruimtelijke planning. Niko Koers stelt dat pogingen die grip willen krijgen op deze complexiteit, soms sterk worden gefrustreerd door wet- en regelgeving die tegen beter weten in blijft uitgaan van evenwichtsituaties. Hij legt uit hoe het PMB met beheersinstrumenten probeert de complexiteit van projecten te managen, ondanks dat men eigenlijk weet dat beheersbaarheid een illusie is.

Willem Salet ziet dat in de praktijk, uit angst voor zowel inhoudelijke als procesmatige complexiteit, grote ruimtelijke opgaven vaak juist te simpel worden aangepakt. Hij ziet dit als één van de grootste zwakheden van de huidige planologie. Praktijkplanners passen er vaak voor besluitvorming nog ingewikkelder te maken door meer variëteit toe te staan. Salet beweert echter dat een intelligente werkwijze mechanismen combineert om variëteit te genereren *en* selecties te maken. Hij stelt een sturing op twee met elkaar in contact staande niveaus voor: een niveau van strategische actie en een niveau van reflectie. In dat laatste niveau wordt de ‘missie’ van een transformatie benoemd en vindt een strategische plaatsbepaling plaats. De missie moet leiden tot vormen van *redundantie* (overtolligheid): er moeten juist reserves in de vorm van meerdere alternatieven opgebouwd worden. Hiermee kan gedurende het proces over voldoende veerkracht en aanpassingsvermogen worden beschikt. In het operationele niveau kan men zich concentreren op het management van de uitvoering van de operatie. Janssen-Jansen noemt in dit verband nog enkele interessante ‘niet-financiële’ instrumenten waarmee in binnen- en buitenland wordt gewerkt om de creativiteit van de markt beter te benutten bij gebiedsontwikkeling. Het zijn experimenten waarmee getracht wordt zowel ruimte te creëren voor meer variëteit aan oplossingen tussen markt en overheid, alsmede nieuwe instrumenten te leveren om tot concrete vooruitgang te komen in het operationele niveau.

Willem van Leuven benadrukt echter in zijn bijdrage dat de belangen van beleggingsfondsen en de gemeente bij gebiedsontwikkeling nog niet natuurlijk aan elkaar gekoppeld zijn. Terwijl de belegger geïnteresseerd is in de performance van zijn portefeuille heeft de gemeente een vaak minder duidelijk omschreven doel van ‘gebiedsperformance’ voor ogen. In problematische herstructureringsituaties, zoals het kantorengedebied Amstel III in Amsterdam Zuidoost, ontstaan daar-

door problemen. De gemeente heeft grootste plannen dit gebied beter te laten functioneren maar is grotendeels afhankelijk van beleggers. Ondanks de vele leegstand zijn zij moeilijk vanuit hun eigen strategische positie te verleiden hier een bijdrage aan te leveren.

Dat de noodzaak voor strategische reflectie en nieuwe instrumenten groot is, blijkt wel uit de alarmerende bijdrage van Jaap Kroezen. Door een gebrek aan strategische reflectie op de vele projecten in de Amsterdamse regio is er een enorme ‘boeggolf’ aan programma bedacht. Een programma dat ook nog eens vele ingewikkelde herstructureringsoperaties omvat. In de huidige beroerde economische situatie staat het Vereveningsfonds van de gemeente hierdoor zwaar onder druk en worden onconventionele maatregelen niet uitgesloten.

Omgevingseisen

De verschillende bijdragen in deze bundel benadrukken dat het reëler is om in de ruimtelijke planning de nadruk te leggen op het begeleiden, anticiperen en integreren in plaats van het proberen te beheersen en controleren van ruimtelijke veranderingen. Toch blijft een van de uitdagingen dat de daadwerkelijke investeringen, vooral in publieke infrastructuur, na aard en omvang, juist weinig flexibel zijn. Erna Hollander concludeert aan de hand van de casus Westerdokseiland dat het vooral voor partijen belangrijk is *betrouwbaar* te zijn in processen, wat toch een kwartslag anders is dan het *vertrouwen* waar Erik Hans Klijn het over heeft. Hoe doe je dit in een situatie waarin je juist meer open houdt? En hoe geef je dit vorm in een situatie waarin betrokkenen – zowel omwonenden als investeerders – ook zekerheden verlangen? Pierre van Rossum wijst er terecht op dat het PMB uiteindelijk vooral afgerekend wordt op de ‘realisatie’ van een project. Een succesvolle realisatie wordt vaak toch nog in klassieke termen opgevat als ‘het behalen van een doelstelling’. Het is daarom belangrijk te benadrukken dat innovaties in werkprocessen binnen het PMB altijd in de context van de eisen van de omgeving gezien moeten worden. Deze bundel biedt uitdagende stof voor de *reflecterende professional* die in deze omgeving werkt aan verandering.

Literatuur

- Altshuler, A. & Luberoff, D. (2003), *Mega-Projects, The changing politics of urban public investment*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Hall, P.G. (2002), *Cities of Tomorrow, An intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century*, third edition. Oxford: Blackwell Publishing.
- Scott, J. (1998), *Seeing Like A State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.



1



6

Eerste seminar
16 april 2009

Vertrouwen in complexe besluitvorming

Erik Hans Klijn
Erna Hollander

Vertrouwen in bestuurlijke netwerken

Zoeken naar de voorwaarden voor innovatieve oplossingen en uitkomsten

Besluitvorming over veel ruimtelijke investeringen is een complex proces, waarbij doorgaans diverse deelnemers zijn betrokken. Recent onderzoek onder projectmanagers toont aan dat vooral het vertrouwen tussen deelnemende partijen een cruciale rol speelt om voortgang in dergelijke projecten te bewerkstelligen. Maar wat is vertrouwen eigenlijk, waarom speelt het een belangrijke rol en hoe kan (een basis voor) vertrouwen gecreëerd worden?

Door Erik Hans Klijn

Inleiding: bestuur, bestuurlijke netwerken en vertrouwen

De meeste ruimtelijke projecten, zeker in de binnensteden, worden ontworpen en geïmplementeerd in netwerken van participanten. Gesproken wordt van “bestuurlijke netwerken”, een aanduiding waaronder nadrukkelijk niet alleen bestuurlijke partijen vallen. Het gaat om netwerken waar zowel publieke als private, non profit en maatschappelijke organisaties deel van uit maken. Een definitie van bestuurlijke netwerken zou als volgt kunnen luiden: *Governance networks indicate more or less stable patterns of social relationships (interactions, cognitions and rules) between mutually dependent public, semi-public and private actors, that arise and build up around complex policy issues or policy programmes. Governance then refers to the interaction processes that takes place within those networks.*

Governance netwerken, zeker in ruimtelijke projecten, bevatten dus meer dan alleen bestuurlijke partijen alleen. Dat maakt ze ook juist zo lastig te managen. In dergelijke netwerken is vertrouwen tussen betrokken partijen belangrijk. Vertrouwen vergemakkelijkt het onderhandelingsproces en de zoektocht naar innovatieve oplossingen die nu eenmaal nodig zijn in deze complexe projecten. Maar vertrouwen is ook niet eenvoudig te realiseren. Het moet actief bevorderd worden door wat ik maar even aanduid als actief netwerk management.

Dat heeft te maken met het feit dat de meeste beleidsproblemen die in bestuurlijke netwerken worden behandeld, en zeker daar waar het gaat om ingewikkelde ruimtelijke projecten, vrij complex zijn. In de literatuur worden deze kwesties *wicked problems* genoemd. Wicked problems zijn beleidskwesties waarbij veel deelnemers betrokken zijn die het vaak oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing. Daarnaast is er meestal te weinig informatie of is de beschikbare informatie controversieel. Partijen betwisten de informatie die er over het probleem beschikbaar is (bijvoorbeeld over de vraag: wat is de meest milieuvriendelijkste oplossing), wat het moeilijk maakt die informatie te interpreteren en geschikte oplossingen te vinden.

Wicked problems zijn moeilijk op te lossen omdat er vrijwel altijd delicate conflicten tussen waarden en schaarse middelen meespelen. Bij de besluitvorming ten aanzien van het aanleggen of verbreden van een weg, speelt bijvoorbeeld de vraag serieus mee welke van de volgende waarden prioriteit verdienen:

- transportwaarden (prioriteit geven aan uitbreiding ten behoeve van het verkeer);

- leefbaarheidswaarden (prioriteit geven aan de waarden van bewoners in de omgeving van de weg, die lijden onder de negatieve effecten van het gebruik en de wegbreiding);
- milieuwwaarden (prioriteit geven aan de elementen van de natuur die zullen lijden onder de wegbreiding);

Dergelijke conflicterende waarden verhinderen het tot stand komen van eenduidige criteria voor goede bestuurlijke netwerk resultaten.

Vertrouwen als karakteristiek van netwerken

De interactieve aard van het netwerkproces maakt het onmogelijk om uitkomsten te beoordelen door eenvoudigweg de doelstelling van één actor (bijvoorbeeld het ministerie van verkeer en Waterstaat, of de gemeente) als enige maatstaf te hanteren. In zulke gevallen lijkt het zinvoller te bekijken of een goede poging is gedaan de waarden van de diverse partijen te combineren en of daarvoor nieuwe oplossingen zijn bedacht. Creativiteit en innovatie is dus belangrijk in deze multi actor netwerken. Maar creativiteit en informatie-uitwisseling vereisen vertrouwen.

Vertrouwen wordt in de literatuur op diverse manieren gedefinieerd. Een aantal belangrijke karakteristieken komt uit de literatuur naar voren. Ten eerste: als een deelnemer een andere deelnemer vertrouwt, neemt hij in feite een risico. Hij stelt zich kwetsbaar op voor opportunistisch gedrag van de andere partij. Iedere deelnemer verwacht van de andere deelnemer dat hij zich onthoudt van dergelijk gedrag, zelfs als de mogelijkheid zich daartoe voordoet. Hij of zij vertrouwt erop dat de partner in de interactie rekening houdt met zijn belangen.

Vertrouwen is natuurlijk vooral belangrijk in situaties van onzekerheid. Dan weten we niet precies wat we moeten doen en welk risico we kunnen nemen. Een zeker minimale vorm van vertrouwen is eigenlijk bijna noodzaak om tot handelen over te gaan. Want waarom zouden we handelen als we verwachten dan anderen onze initiatieven misbruiken en er onredelijk van kunnen profiteren? Er moet bewust voor worden gekozen om een risico te nemen, en dit wordt gewoonlijk gedaan in de overtuiging dat de andere partij kan worden vertrouwd.

Een werkbare definitie van vertrouwen kan derhalve als volgt worden afgeleid: *‘Vertrouwen is een de min of meer stabiele, positieve perceptie bij de deelnemers van de bedoelingen van andere deelnemers, namelijk, de perceptie dat de andere deelnemers zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag’* (Edelenbos en Klijn, 2007).

De waarde van vertrouwen in bestuurlijke netwerken: theoretische en empirische overwegingen

Waarom zou vertrouwen een gunstige voorwaarde zijn voor het functioneren van bestuurlijke netwerken en het behalen van positieve resultaten in die netwerken? Over het algemeen worden vier categorieën van argumenten genoemd:

- vertrouwen vermindert transactiekosten;
- vertrouwen vergemakkelijkt samenwerking en stabiliteit in (netwerk)relaties;
- vertrouwen stimuleert leren en kennisuitwisseling;
- vertrouwen stimuleert innovatie.

We zullen elk van deze argumenten apart bekijken. Daarna kijken we naar resultaten van recent empirisch onderzoek dat ik samen met anderen naar de invloed van vertrouwen heb gedaan.

Vertrouwen vermindert transactiekosten

Omdat vertrouwen een grotere voorspelbaarheid in het gedrag van de belangrijkste deelnemers met zich meebrengt, heeft het een verlaging van de in de transacties besloten risico's tot gevolg. Dat leidt tot een verbetering van de samenwerkingsrelatie. Immers: in een situatie waarin een deelnemer uitgaat van de goede bedoelingen van de ander, is het minder waarschijnlijk dat opportunistisch gedrag optreedt dat tot onverwachte interacties leidt. Maar vertrouwen dient ook als een alternatief voor contracten, of tenminste als een welkome aanvulling daarop. Het opstellen van contracten wordt geassocieerd met een transactiekostenpost, en hoe ingewikkelder de interactie, en hoe ingewikkelder de gewenste resultaten of producten, hoe meer moeite de deelnemers moeten steken in het opstellen van een goed contract. Het is niet zo verbazingwekkend dat we niet veel contracten en geformaliseerde organisatievormen zien ontstaan uit bestuurlijke netwerken. Strakke contracten en zware organisatievormen passen niet zo goed bij de complexiteit en dynamiek van de interacties en besluitvorming zoals die in bestuurlijke netwerken plaatsvinden. Zoals eerder genoemd wordt vertrouwen, in deze omgeving, een welkome aanvulling op, of zelfs vervanging van contracten. Het vermindert de noodzaak tot het invoegen van uitgebreide clausules die zaken afdekken die mogelijk anderszins in de toekomst zouden kunnen ontstaan.

Vertrouwen vergemakkelijkt samenwerking en stabiliteit

Vertrouwen vergroot de waarschijnlijkheid dat deelnemers in de samenwerking zullen investeren (met middelen zoals geld, kennis,

etc.), en creëert stabiliteit in de relatie. Als er vertrouwen is, zijn deelnemers ondanks de betrokken risico's meer bereid om te investeren. Het argument van concurrentievoordeel in de private sector volgend, kan worden gesteld dat bestuurlijke netwerken met een hogere graad van vertrouwen tussen de deelnemers een 'beleidsvoordeel' behalen, in die zin dat hoe lager de niveaus van wantrouwen en onzekerheid en hoe sterker de banden tussen de spelers, hoe meer de deelnemers in staat worden gesteld snel en krachtig te handelen.

Vertrouwen stimuleert leren en kennisuitwisseling

Leren en het ontdekken van nieuwe dingen vereist een hoog niveau van kennisuitwisseling en intensieve interactie. Omdat het de deelnemers individueel ontbreekt aan alle middelen en volledige kennis om oplossingen te genereren, moeten ze met elkaar overleggen om ze te verkrijgen. De werking van deze netwerken is waarschijnlijk in grote mate afhankelijk van de mate waarin men in die uitwisseling slaagt. Het moge duidelijk zijn dat deze vormen van kennisuitwisseling een bepaald minimum aan vertrouwen vereisen. Een contract opstellen in een dergelijk netwerk van organisaties is veel te kostbaar en wellicht zelfs onmogelijk gezien de beperkte middelen en de beperkte toegang die partijen over en weer geven tot informatie die ze bezitten. Vertrouwen faciliteert als ware de informatiestroom tussen de deelnemers in bestuurlijke netwerken.

Vertrouwen stimuleert innovatie in bestuurlijke netwerken

Als laatste, maar daarom niet minder belangrijk, het argument dat bestuurlijke netwerken innovatieve oplossingen voor complexe problemen moeten creëren. Zoals we weten uit de literatuur over partnerships in *research and development* (R&D) is het probleem van innovatie dat het net zo risicovol als wenselijk is. R&D heeft het potentieel om ondernemingen een duidelijk concurrentievoordeel te verschaffen, maar het is onmogelijk om je er van tevoren van te verzekeren dat de R&D inspanningen iets waardevols zullen opleveren, of dat de partner zijn of haar aandeel zal leveren om het gewenste resultaat te bereiken.

Een van de belangrijkste redenen voor de opkomst van bestuurlijke netwerken is het feit dat ze te maken krijgen met wicked problems, die samenwerking vereisen van verschillende deelnemers die samen tot de ontwikkeling van innovatieve oplossingen moeten komen. Vertrouwen is derhalve van onschatbare waarde in bestuurlijke netwerken, omdat het innovatie vergemakkelijkt door de onzekerheid ten aanzien van opportunistisch gedrag te reduceren, en het de horizontale informatie-uitwisseling en samenwerking bevordert.

Men zou verwachten dat de netwerken die een hoger niveau van vertrouwen laten zien meer innovatieve resultaten behalen en beter presteren in het oplossen van complexe beleidsproblemen.

Doet vertrouwen ertoe in bestuurlijke netwerken? Empirisch bewijs

Hoewel er in de business literatuur het nodige onderzoek is gedaan naar vertrouwen, is onderzoek naar de rol van vertrouwen in bestuurlijke netwerken schaars. Recentelijk hebben Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) gekeken naar de relatie tussen vertrouwen en uitkomsten in bestuurlijke netwerken. Zij vroegen respondenten die betrokken waren bij ruimtelijke projecten naar de mate van vertrouwen in het project waarbij zij zelf intensief betrokken waren. Daarnaast werden vragen gesteld over uitkomsten, management activiteiten organisatievorm van het project etc. Er bleek een hele sterke correlatie te zijn tussen de mate van vertrouwen, aanwezig in een project, en de uitkomsten (zowel proces uitkomsten als inhoud uitkomsten) van het project. Interessant was ook dat er een duidelijke relatie was tussen het aantal management activiteiten dat in een project werd ontplooid en de mate van vertrouwen. Projecten die intensiever gemanaged werden, lieten over het algemeen een hoger niveau van vertrouwen zien. Kortom netwerk management maakt verschil als het gaat om het bewerkstelligen van vertrouwen. Veel belangrijker dan de gekozen organisatievorm. Die bleek namelijk niet van invloed te zijn op de gepercipieerde resultaten van een project.

Kortom vertrouwen is niet alleen heel belangrijk om bevredigende uitkomsten te bereiken in ruimtelijke projecten, maar hangt ook duidelijk samen met de inspanning en omvang van het (netwerk) management dat er in gestoken wordt. ✂

Literatuur

- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2007), "Trust in Complex Decision Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration", *Administration and Society*, 39(1), pp.25–50.
- Edelenbos, J., Steijn, B. & Klijn, E.H. (2010), "Does Democratic Anchorage Matter?", *American Review of Public Administration*, 40(1), pp. 46–63.
- Klijn, E.H. (2008), "It's the Management Stupid!, Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken", *Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J & Steijn, B. (2010), "Trust in Governance Networks; Its Impact and Outcomes", *Administration and Society* (te verschijnen voorjaar).
- Klijn, E.H., Steijn, B. & Edelenbos, J. (2010), "The Impact of Network Management Strategies on the Outcomes in Governance Networks", *Public Administration* (te verschijnen).



Erik Hans Klijn



Erna Hollander

Vertrouwen of betrouwbaarheid

Erik Hans Klijn behandelt het onderwerp vertrouwen in de context van bestuurlijke netwerken. Doen de positieve waarden die hij met dat begrip verbindt, ook opgeld in de praktijk van de projectmanager? De drie voorbeelden die ik noem waren allemaal *wicked problems*, in de betekenis die Klijn er aan geeft.

Door Erna Hollander

In deze voorbeelden speelt vertrouwen telkens een rol. Maar het is niet zo dat een project hopeloos spaak zou lopen als er tussen deze partijen geen vertrouwen is. Je loopt dan wel het risico dat je veel tijd kwijt bent aan gekissebis. Dan wordt het met marktpartijen vaak heel hard en zakelijk en gaat het alleen nog maar over de punten en de komma's. In dergelijke situaties kan het eindeloos over en weer blijven gaan over details van een plan of bepalingen in een contract. Toch wil dat niet zeggen dat er dan geen voortgang in het project zit. Je kunt vaak nog wel de voorgenomen stappen blijven zetten. Het betekent ook niet per se dat er dan geen kwaliteit wordt gerealiseerd. Dat neem je gewoon op in je randvoorwaarden, daar blijf je als gemeente gewoon bij en daar toets je ook op. En in een enkel geval kost vertrouwen zelfs extra geld.

Vertrouwen speelt inderdaad een cruciale rol in de door mij beschreven voorbeelden. Dat is ook iets waaraan je al projectmanager actief werkt, al zou ik het eerder “werken aan de relatie” noemen. Of dat nou de woningbedrijven, andere overheden of marktpartijen zijn. In die relatie is het van belang dat je zo open mogelijk bent. Eerder *betrouwbaar* dan dat je de andere partij *in vertrouwen* zou moeten nemen. Zo open mogelijk wil dus niet zeggen dat je alles met de andere partij deelt. Het kan namelijk ook betekenen dat je open bent over wat je *niet* kunt delen. Over financiële achtergronden kun je bijvoorbeeld alleen op hoofdlijnen iets vertellen, omdat daar ook weer allerlei aanbestedingsrondes achteraan komen. In de sfeer van gebiedsontwikkeling is er niet zelden sprake van informatie waar de andere partij mogelijk misbruik van zou kunnen maken. Daar draait nu eenmaal alles om het innemen van posities. Het delen van die informatie zou dan de lakmoesproef zijn om de mate van het vertrouwen te testen dat Klijn in relaties zo belangrijk vindt. Want informatie-uitwisseling als zodanig is nog niet bepalend voor de vraag of er van vertrouwen sprake is. Het moet gaan het om het delen van informatie die je liever voor je houdt. In relaties met marktpartijen is dat geen optie. Duidelijkheid is dan het maximale wat je die partijen als gemeente kunt bieden. En dat schept ook vertrouwen. Althans: het werkt positief in de relatie.

Dus anders dan zoals Klijn vertrouwen formuleert (namelijk erop kunnen vertrouwen dat de andere partij geen misbruik maakt van strategische informatie) moet je in de relatie met marktpartijen gewoon voorkomen dat een partij daar überhaupt misbruik van zou *kunnen* maken. Je moet dus je wederpartij niet eens de kans geven om opportunistisch gedrag te vertonen. En zelfs onder overheden moet je op je tellen passen. Verschillende overheden hebben nu eenmaal

verschillende belangen. Zolang alle betrokken partijen het algemene belang van de burger voorop zetten, werkt de wet van Klijn. Maar als een van de partijen de neiging vertoont om het eigenbelang voorop te stellen, ben ik ook terughoudend in het delen van strategische informatie met een andere overheidspartij.

Klijn noemt vier mogelijke pluspunten die in een vertrouwensrelatie in bestuurlijke netwerken een rol kunnen spelen. Ik loop die in de samenwerkingsverbanden uit mijn voorbeelden langs.

- Vertrouwen vermindert transactiekosten. Maar vertrouwen dient ook als een alternatief voor contracten, of tenminste als een welkome aanvulling daarop;
- Vertrouwen vergemakkelijkt samenwerking en stabiliteit in (netwerk)relaties;
- Vertrouwen stimuleert leren en kennisuitwisseling;
- Vertrouwen stimuleert innovatie.

Vertrouwen tussen gemeente en ontwikkelaars

Felle protesten vanuit de buurtbewoners die ageerden tot aan de Raad van State, maakten dat het bestemmingsplan voor het Westerdokseiland (vastgesteld in 2000), pas vijf jaar later onherroepelijk was. Daarbij werd door de bezwaarmakers alles uit de kast getrokken om het plan te laten stranden. Ondanks het feit dat er met de ontwikkelaars, die op het eiland zouden gaan bouwen, lastige onderhandelingen waren gevoerd over erfpachtcontracten en bouwlogistiek, werd de verdediging van dit bestemmingsplan gezamenlijk voorbereid. Vertrouwen in het belang van samenwerking was daarbij belangrijk, omdat de planologisch juridische procedures tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoren, en bij de voorbereiding van de verdediging ook de “zwakke” onderdelen in zo’n plan worden belicht. In dit geval hing de voortgang van het project (en van de financiële voordelen van de betreffende ontwikkelaars) rechtstreeks samen met de goedkeuring.

Het ging hier om de vertrouwensrelatie tussen de gemeente en de ontwikkelaars. Niet om het vertrouwen tussen gemeente en buurtbewoners. Met een deel van de buurtbewoners, namelijk de woonbootbewoners en eigenaren, is prima samengewerkt. We hebben ook bij de overige bewoners veel aan het vertrouwen en de relatie gewerkt. Maar dan nog kan het zo zijn dat het spaak loopt omdat de individuele belangen gewoon niet met het planbelang corresponderen. Het is mogelijk – en Westerdokseiland was daar een voorbeeld van – dat er sprake is van vertrouwen, maar dat een partij desondanks

gaat procederen. In dat opzicht loont het meer om te investeren in de relatie met een marktpartij, omdat zij ook op andere locaties samen met de gemeente dingen voor elkaar willen krijgen.

Welke punten van Klijn herken ik nu achteraf in dit voorbeeld? Hier vergemakkelijkte vertrouwen inderdaad de samenwerking met de ontwikkelaars. En het stimuleerde ook de kennisuitwisseling. In de juridische setting rond het bestemmingsplan hebben we bijvoorbeeld ook de juristen met elkaar laten praten. Daar kwamen ervaringen uit in bepaalde zaken van de zijde van de ontwikkelaar en van de zijde van de gemeente. In die zin was er sprake van een vruchtbare kennisuitwisseling. Maar op het punt van contracten zie ik de besparing niet zo. Die moeten altijd waterdicht zijn, met of zonder vertrouwen. Het vertrouwen bouw je altijd op met personen. En dat is ook een aandachtspunt: er gaan altijd weer personen weg en dan kan het vertrouwen zomaar weer weg zijn. Dus je contracten moeten gewoon op orde zijn.

Vertrouwen tussen gemeente en woonbootbewoners/ eigenaren bedrijfsvaartuigen

Voor hetzelfde Westerdokseiland moesten steigerplannen worden gemaakt waarbij alle bestaande woonboten (en sommige bedrijfsvaartuigen) met een legale status een goed geoutilleerde eigen ligplaats zouden kregen. Alle woonbootbewoners en eigenaren van bedrijfsvaartuigen werden individueel bezocht en gezamenlijk is gewerkt aan een nieuw steigerplan. Dit gebeurde in een open proces waarin vertrouwen over en weer een belangrijke rol speelde. De verplaatsing van alle boten nam in de totale bouwlogistieke planning een belangrijke plaats in, waardoor er druk op de planning moest worden gehouden. Dit strookte niet altijd met belangen van individuele eigenaren, omdat ze geen legale status hadden (en het proces dus zo lang mogelijk wilden rekken) of omdat ze dachten er meer uit te slepen. Uiteindelijk is hierdoor in enkele gevallen het vertrouwen (over en weer) in de relatie tussen niet-legale woonbooteigenaren en de gemeente geschaad.

Welke punten van Klijn herken ik nu achteraf in dit voorbeeld? In eerste instantie leidde vertrouwen juist tot een verhoging van de transactiekosten, want om vertrouwen te winnen moesten we langer de tijd nemen, een ontwerper aanstellen. Dat had er mee te maken dat individuele belangen hier de boventoon voerden. Door de vertrouwensband dachten woonbooteigenaren dat de gemeente alle soorten aan maatwerk zou gaan leveren. Vertrouwen creëert dus ook een

bepaalde verwachting. Het vergemakkelijkte inderdaad de samenwerking, maar dat mag ook wat kosten. Kennisuitwisseling was niet aan de orde, maar je leerde er zelf wel veel van. Al lag dat vooral op het intermenselijke contact. Dat had ik ook kunnen oppikken als er geen vertrouwensrelatie was geweest. Maar als je in vertrouwen met mensen spreekt, zie je wel eerder en scherper wat er achter de belangen van mensen schuil gaat. Dat heb ik ervan geleerd, dat je daar altijd wel naar op zoek moet. En tot slot was hier wel van innovatie sprake. Vertrouwen levert inderdaad een sfeer op waarin je meer met elkaar gaat sparren, waardoor je tot innovatie kunt komen. Weliswaar op detailniveau, want het ging om aanpassingen van de meterkasten bij steigers.

Vertrouwen tussen gemeente en bedrijven

Bij verschillende gebiedsontwikkelingen speelt transformatie van de bestemming van het gebied een rol. Dit kan ertoe leiden dat bestaande bedrijven een gebied uiteindelijk dienen te verlaten. Of dat nieuwe bedrijven een gebied al dan niet tijdelijk in willen trekken. Vanwege de grote positieve en negatieve gevolgen die zo'n transformatie voor een bedrijf kan hebben, is het vaak schipperen tussen vertrouwen en het wekken van (mogelijk onterechte) verwachtingen. De ervaring is bijvoorbeeld dat veel bedrijven die ergens tijdelijk mogen zitten, dit willen omzetten in een definitieve vestiging, terwijl dit niet de bedoeling was. Op die manier loopt een transformatie ook vertraging op, met tal van gerechtelijke procedures tot gevolg. Ook komt het voor dat de gemeente een bedrijf dat goed past binnen de ontwikkelingsvisie en bereid is zich in het gebied te vestigen, wil faciliteren, maar spaak loopt op formele procedures of staand eigen beleid.

Welke punten van Klijn herken ik nu achteraf in de voorbeelden waar ik mee te maken heb gehad? De transactiekosten namen enorm toe, terwijl er weldegelijk sprake was van vertrouwen. Bedrijven hebben nu eenmaal zo'n eendimensionaal financieel en/of commercieel belang. Op het moment dat je in die relatie op vertrouwen gaat zitten, nemen de kosten alleen maar toe. Ik heb geen bedrijf meegemaakt dat niet (opportunistisch) gebruik maakte van de kennis die gedeeld werd. Er is dan ook eerder sprake van samenwerking dan van vertrouwen. En daarbij is het vooral een kwestie van over en weer heel duidelijk naar elkaar toe zijn. Dus eerder betrouwbaar zijn naar elkaar toe dan vertrouwen stellen in elkaar. Natuurlijk ontstaat er wel een soort van vertrouwensrelatie. Maar je kunt er nooit op vertrouwen dat daar geen misbruik van wordt gemaakt. Is er sprake van een constructieve samenwerking, dan verbetert wel vaak de kwaliteit van de openbare ruimte van het leefgebied. 🍷

2



6

Tweede seminar
16 juni 2009

Complexiteit en chaos in de ruimtelijke ordening

Gert de Roo en Ward Rauws
Niko Koers

De orde voorbij...

Over complexiteit, chaos en transities in de ruimtelijke ontwikkeling

Naast aandacht voor technisch-functionele zaken, kiezen planologen sinds de jaren negentig ook voor een communicatieve insteek. Kunnen planologen ook de non-lineaire veranderingen gedurende het planningproces opnemen in het planologisch denken en doen? Alhoewel het wetenschappelijk debat zich nog maar beperkt over deze vraag heeft gebogen, is wel duidelijk dat het complexiteitsdenken en de chaostheorie verschillende handvatten bieden, om dynamiek en onzekerheid in planologische processen te begrijpen en op te vangen. Het betekent dan wel dat we het idee van maakbaarheid en overeenstemming enigszins zullen moeten loslaten, en meer moeten beseffen dat we doorgaans tot weinig meer in staat zijn dan in te spelen op veelal autonome processen.

Door Gert de Roo en Ward Rauws

Planologen zijn het idee van de maakbaarheid van Nederland wel voorbij. Maar zijn we ook zo ver dat we durven te stellen dat de meeste ruimtelijke ontwikkelingen ook zonder de planoloog wel zouden hebben plaatsgevonden? Zouden we het idee kunnen accepteren dat ruimtelijke ontwikkelingen goeddeels autonoom plaatsvinden als gevolg van een mix van factoren? En als we dat idee zouden omarmen, wat zou dat dan betekenen voor het vakgebied, en voor de rol van de planoloog? Op deze vragen willen wij reageren.

We spreken nog steeds van 'ruimtelijke ordening', al gaat het minder om ordening maar in de eerste plaats om het beleid dat is gericht op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. 'Ruimtelijke ordening' is een begrip vol historie en traditie. In deze traditie ligt evenwel het idee besloten dat de planoloog de macht, kracht en kunde heeft de ruimte te ordenen naar zijn, politiek of maatschappelijk goeddunken. En evenzo is de traditie deze orde te controleren en te beheersen onder het credo 'nee, mits...', met het bestemmingsplan als ultieme toets.

Gelukkig heeft de wens om te controleren niet gewonnen. Het is vooral Hollands pragmatisme geweest dat ons heeft behoed tegen de planoloog als controlefreak. Dankbaar hebben we gebruik gemaakt van artikel 19 procedures. We zijn in Nederland zelfs zo ver, dat we van 'nee, tenzij...' naar een 'ja, mits...' willen. We zouden graag iets minder toelatingsplanologie zien, om ruimte te kunnen bieden aan ontwikkelingsplanologie. Of we er daarmee zijn, is echter de vraag. We stellen hier dat ruimtelijk ontwikkeling, veel meer dan we tot dusverre aannamen, een dynamisch proces is, dat sterk door contextuele invloeden wordt bepaald. Daar gaat het in deze bijdrage dan ook om!

Er liggen grote maatschappelijke vraagstukken die om ruimtelijke inpassing vragen. Denk aan de vergrijzing van de bevolking, klimaatadaptatie en de omslag naar een duurzame energiehuishouding. Het gaat om processen van verandering, die om ruimtelijke aan- en inpassing vragen. Van sturing door planners op de ruimtelijke inpassing van deze ontwikkelingen lijkt echter maar beperkt sprake. De vraag is dan ook of ruimtelijke sturingsprincipes wel voldoende rekening houden met processen van verandering.

We zullen in deze bijdrage aan de complexiteitstheorie voorstellen ontlenen om tot een alternatieve kijk op ruimtelijke planning te komen, en om een alternatief voor ruimtelijk handelen te ontwikkelen. Complexiteitstheorie gaat uit van een realiteit die voortdurend, maar met wisselende tempo's aan verandering onderhevig is. Dit perspectief is de moeite waard om op de ruimtelijke planning te worden losgelaten.

In deze bijdrage worden eerst de verschuivingen binnen de Nederlandse planning besproken. Vervolgens worden deze veranderingen tegen elkaar afgezet, en tegen het licht van het 'complexiteitsdenken' gehouden. Dit leidt vervolgens tot een verkenning van de condities voor een alternatief perspectief voor ruimtelijke ontwikkelingen en planologisch handelen. Dit alternatief heeft veel, zo niet alles van doen met het concept van transitie als een werkbare voorstelling van niet-lineaire verandering. We sluiten af met een aantal lessen voor de ruimtelijke planning.

Verschuivingen in planning

De afgelopen zestig jaar heeft de Nederlandse planning verschillende veranderingen doorstaan. In de periode direct na de oorlog was er de noodzaak om ruimtelijke ontwikkelingen af te dwingen, waardoor iedereen in korte tijd weer verzekerd werd van een dak boven zijn hoofd. De planologische houding was mede hierdoor sterk functioneel. En de planoloog werd aangesproken op zijn technische, instrumentele en procedurele expertise. Ook was er sprake van een sterke sturing van bovenaf, waarbij de beleidsmaker geacht werd alle gevolgen van beoogde interventies te kunnen overzien. Deze vorm van planning wordt wel technisch-rationeel genoemd (Healey, 1983; De Roo & Voogd, 2004).

Het succes van deze technisch-rationele planning bleek al snel beperkt (zie o.a. Lindblom, 1959; Simon, 1960). De veronderstelde zekerheden in de aansturing van ruimtelijk Nederland, en het geloof in de maakbaarheid daarvan, bleken niet waar te maken. Vraagstukken waren veel minder universeel dan gedacht. Sterker, ruimtelijke vraagstukken bleken sterk onderhevig aan maatschappelijke waardering, en daarmee de resultante van een zekere dynamiek en veranderlijkheid. Deze veranderlijkheid werd aanvankelijk gepareerd met de zogenaamde 'voortschrijdende planning'. Bij deze planningsaanpak werden de op een ruimtelijk vraagstuk geprojecteerde doelen, telkens op nieuw getoetst op maatschappelijke relevantie, en zo mogelijk aangepast. In de jaren zeventig is er nog een politieke krachttoer ondernomen om min of meer algemeen geldende regelgeving en evenzo algemeen planologisch gedrag te propageren, steunend op zelfgeformuleerde gelijkheidsbeginselen, om de diversiteit van vraagstukken te nivelleren. Het mocht niet baten. Maakbaarheid van de ruimte werd synoniem aan bureaucratische luchtfitserij.

Omdat omvattende bemoeienis met het ruimtelijk proces onhaalbaar bleek, werd gekozen voor een meer bescheiden opstelling. Er werd

meer en meer ingezoomd op verschillende onderdelen van beleid. Voor watermanagement, verkeer en vervoer en de planning van het groene en grijze milieu werd afzonderlijk beleid uitgewerkt. Dit leidde tot vergaande specialisatie van beleids- en planningpraktijken, maar bracht de gewenste sturing van ruimtelijke ontwikkelingen niet dichterbij (De Roo & Porter, 2007). De specialismen bleken na verloop van tijd niet meer in staat over de eigen schutting heen te kijken, wat resulteerde in conflicten wanneer het er om ging samenhangende strategieën te generen voor sectoroverstijgende problemen.

Met de jaren '90 ontstaat er in binnen- en buitenland interesse voor de communicatieve aanpak (zie o.a. Healey, 1996; Innes, 1995; Woltjer, 2000). Impliciet betekent dit de acceptatie van onzekerheden in de ruimtelijke planning. Deze onzekerheden worden gepareerd, door aan de hand van afspraken 'gezamenlijke' zekerheden te creëren. Niet de doelen, maar het proces van planning komt centraal te staan. De nadruk komt zo te liggen op 'governance' in plaats van 'government' (Hajer & Wagenaar, 2003; De Roo & Porter, 2007). In plaats van een coördinerende overheid met een procedurele aanpak, gaat het in toenemende mate om een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van specifieke vraagstukken. Deze aanpak moet meer recht doen aan de complexiteit van het ruimtelijke vraagstuk, die mede wordt bepaald door lokale omstandigheden. Daarmee wint ook de gebiedsgerichte benadering terrein (De Roo & Schwartz, 2001). Het gevolg is dat er in planningsprocessen meer aandacht komt voor het inpassen van gebiedsspecifieke kenmerken en de betrokkenheid van lokale 'stakeholders' wordt vergroot. Deze veranderingen illustreren een verschuiving van een technisch rationele planning naar een communicatief rationele planning.



Figuur 1: De technisch rationele aanpak uit de jaren '60 gepositioneerd tegenover de communicatief rationele aanpak van de jaren '90 (De Roo & Porter, 2007 p. 116)

Deze verschuiving betekent het einde van het idee dat één actor, met name de centrale overheid, ruimtelijke ontwikkelingen zodanig kan overzien, dat dit tot tevredenheid bij alle partijen leidt. Door diversiteit en onzekerheid te accepteren zal de ruimtelijke planning open moeten staan voor interactie met lokale partijen, hun belangen, hun mogelijkheden en hun kennis ten aanzien van het ruimtelijk

vraagstuk. Zie daar de groeiende behoefte aan een open planproces, waarin actoren samen zoeken naar consensus over een gebiedsspecifieke aanpak, en gemeenschappelijk de verantwoordelijkheid voor het resultaat gaan dragen.

Met de ommezwaai van een technisch-rationeel perspectief naar een communicatief-rationele zienswijze is er een heel spectrum aan mogelijke planningsmechanieken ontstaan. Immers, de ruimtelijke planning weet hoe te handelen in een wereld waar stabiliteit, uniformiteit, gelijkheid en zekerheid gelden. En de ruimtelijke planning weet om te gaan met situaties die locatiespecifiek zijn en om unieke oplossingen vragen. Situaties waarbij voor de vele partijen met een diversiteit aan belangen een proces van consensusvorming richtinggevend is. De werkelijkheid ligt veelal in het midden, en dat geldt ook voor de ruimtelijke planning. Het is niet zo dat ruimtelijke vraagstukken hetzij enkel zekerheden bieden, hetzij enkel zijn omgeven door onzekerheden. Het gaat veelal om een mix van zekerheden en onzekerheden.

Planologen zullen moeten blijven zoeken naar zekerheden, en tegelijkertijd moeten leren omgaan met de onzekerheden waarmee zij geconfronteerd worden. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Met behulp van ‘complexiteit’ doen we een voorstel hoe dit te zien. We beperken ons in het navolgende tot een basale uitwerking van dit voorstel waarbij we ‘complexiteit’ positioneren binnen de gangbare planningtheoretische discussie. Dit biedt een fundament om vervolgens over te kunnen stappen naar de wereld van de complexiteits-theorie. Eerst pakken we de bestaande planologische perspectieven op en verbinden die met behulp van het begrip ‘complexiteit’ aan elkaar.

Verschillen in mate van complexiteit

De variërende mix van zekerheden en onzekerheden resulteert in een diversiteit aan planologische vraagstukken. Verschillen in zekerheid en een grote diversiteit zijn belangrijke theoretische verklaringen waarom in de afgelopen decennia planning en beleid intrinsiek zijn veranderd. De verschillen tussen vraagstukken zijn dusdanig dat generiek beleid niet altijd meer of bijna helemaal niet meer mogelijk is. Zo zien we tegenwoordig een verschil tussen generieke vraagstukken en specifieke vraagstukken, en binnen deze laatste categorie zien we ook weer grote verschillen in aard en omvang. Hoe hierin structuur te herkennen en hoe hieruit algemene regels voor planologisch handelen te destilleren?

De systeemleer is bij uitstek de wetenschap waar gezocht wordt naar algemene beschouwingen over structuren die ten grondslag liggen aan vraagstukken. En de daaruit voortgekomen systeemtheorie heeft een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt als de planningtheorie met zijn technische en communicatieve rationaliteit. De systeemtheorie kent ook zijn zekere en onzekere wereld, alleen gebruikt ze hiervoor andere bewoordingen. Van belang is dat met behulp van deze theorie de werelden van zekerheid en onzekerheid met elkaar kunnen worden verbonden.

Met de klassieke systeemtheorie kunnen globaal drie systeemklassen worden onderscheiden (Kauffman, 1991). Voor iedere klasse gelden verschillende sturingsprincipes die mede afhangen van verschillende omgevingscondities. In systeemklasse I, de zogenaamde gesloten systemen, is de context stabiel en is er sprake van direct-causale relaties tussen de verschillende elementen of entiteiten. De lezer herkent hierin ongetwijfeld technisch rationele condities als zekerheid en generieke regels. In systeemklasse II, ook wel systemen met terugkoppeling genoemd, is de direct-causale relatie tussen de elementen afgenomen, door interne en externe factoren. Dit betekent dat er behoefte ontstaat aan ‘checks and balances’ gedurende een proces, om te bezien of alle uitgangspunten en condities nog steeds gelden, of dat eventuele aanpassingen nodig zijn. In de systeemtheorie wordt dan van ‘feed back’ mechanismen gesproken. De wijzigingsmogelijkheden in een dergelijk ‘feed back’ systeem zijn echter beperkt tot een aantal vaste configuraties. In de planologie zien we dit ‘feed back’ mechanisme terug in de voortschrijdende planning en de scenario-planning. Het zijn deze systemen die bij uitstek worden gezien als een mogelijkheid om om te kunnen gaan met een werkelijkheid waarin deels zekerheden worden gezien en deels van onzekerheden sprake is. Systeemklasse III, of te wel de open netwerksystemen, kennen de meest zwakke oorzaak-gevolg relaties. Er wordt wel gesproken van een verwijderde causaliteit. Ook worden deze netwerksystemen gekenmerkt door een grote mate van contextafhankelijkheid. Als gevolg van invloeden van buitenaf, kennen deze systemen een zekere dynamiek en flexibiliteit. Deze open systemen representeren een werkelijkheid met veel actoren met verschillende belangen, waardoor de uitkomst van interventies moeilijk is te voorspellen. Consensusvorming is in dit soort systemen essentieel, betoogt de communicatieve planningsaanpak.

Met de drie benoemde systeemklassen kan een spectrum worden gevormd, dat ook voor de ruimtelijke planning van waarde kan zijn [zie figuur 2](#). Op het gepresenteerde spectrum treffen we verschillende

werelden aan, gelegen tussen twee extremen. De ene extreme wordt gevormd door een zekere wereld waar technisch rationeel kan worden gehandeld. Een wereld waar gegeven de feiten van dat moment besluitvorming tot een gegarandeerd resultaat zal leiden. We noemen dit de eenvoudige vraagstukken. Daar tegenover staat een onzekere wereld waar de feiten er minder toe doen, maar waarden en opinies een grote rol spelen, en het maken van afspraken een noodzakelijk onderdeel vormt om tot zinvol planologisch handelen te komen. Het gaat hier om zeer complexe vraagstukken, onder meer door het grote aantal uiteenlopende belangen. Met andere woorden, planologische vraagstukken worden geplaatst op een spectrum op basis van hun complexiteit. De mate van complexiteit wordt daarmee een criterium voor de aanpak en het planologisch handelen (De Roo & Voogd, 2004).



Figuur 2: Verschuiving in planning weergegeven op het spectrum van technische planning naar communicatieve planning (Afgeleid van De Roo & Voogd, 2004 p.57)

Complexe systemen

Met bovenstaande uiteenzetting hebben we niet alleen laten zien hoe verschillende perspectieven binnen de ruimtelijke planning met elkaar verbonden blijken. Ook hebben we laten zien hoe de systeemtheorie 'ruggengraat' geeft aan deze zienswijze. Tot zo ver lopen de ontwikkelingen in de ruimtelijke planning en de systeemtheorie parallel, en kunnen onderling verbanden worden gelegd. De ontwikkeling in de systeemleer gaat echter verder... Met dank aan de complexiteitstheorie wordt er nog een vierde systeemklasse onderscheiden. Het gaat om het zogenaamde complexe systeem (zie o.a. Waldrop, 1992). Een fundamenteel verschil tussen de traditionele systeemklassen en deze nieuwe systeemklasse IV is de factor tijd.

Door de tijd heen ontwikkelen klasse IV systemen zich voortdurend. Het bijzondere aan deze ontwikkelingen is dat deze zich niet lineair, maar juist non-lineair voltrekken. Met andere woorden: complexe systemen verkeren in voortdurende staat van discontinue verandering. Complexe systemen zijn open systemen die gevoelig zijn voor

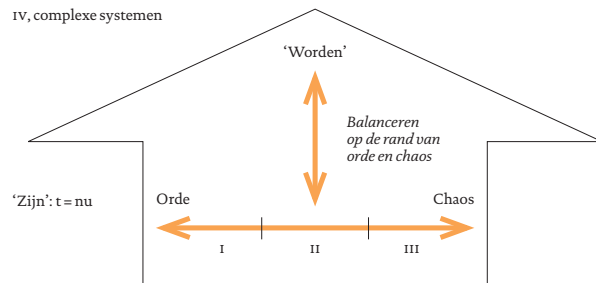
contextuele, vaak autonome, veranderingen (Portugali, 2006). Denk bijvoorbeeld aan een stad als complex systeem. Een stad verandert door de tijd, als gevolg van allerlei contextuele factoren, en door interne ontwikkelingen en groei. Een stad reageert daarmee flexibel op invloeden van buiten af, zoals demografische druk en de ontwikkeling van verschillende verkeersmodaliteiten. Maar ook is een stad in staat zichzelf van binnenuit te ontwikkelen, dankzij interne krachten die de stad niet alleen bij elkaar houden, maar ook in staat zijn om de ontwikkelingsmogelijkheden te onderkennen en daarvan te profiteren. Grondeigendom is een goed voorbeeld van zo'n interne kracht of mechaniek.

De mogelijkheid om flexibel te reageren op externe ontwikkelingen noemen we wel adaptief gedrag van het systeem. De mogelijkheid om zichzelf te ontwikkelen, noemen we zelforganisatie. Dat de mate van zelforganisatie mede bepaald wordt door de diversiteit van een stad, vangen we met begrippen als pluri-potentie, 'windows of opportunity' of 'possibility space'. De mogelijkheden voor adaptief gedrag, zelforganisatie en de diversiteit van potentiële ontwikkelingen komen niet maar zo uit de lucht vallen. Deze zijn vooral de resultante van ontwikkelingen uit het verleden. We noemen dat wel pad-afhankelijkheid. Al deze aspecten kenmerken het complexe systeem. Dit systeem ontwikkelt zich door de tijd. Het is adaptief wat betreft ontwikkelingen van buiten, maar is tegelijkertijd in staat zich als systeem te handhaven. Het is dus niet alleen flexibel, maar robuust tegelijkertijd. Kortom, als gevolg van zowel contextuele invloeden als de continue interactie tussen de systeemonderdelen is de ontwikkeling van een complex systeem veranderlijk door de tijd heen (McGlade et al, 2006; Zuiderhoudt et al, 2002). En het systeem past zich voortdurend aan, 'zoekend' naar de beste configuratie voor dat moment. Het complexe systeem co-evolueert. We hebben daarmee een construct voorhanden, waarmee begrippen als verandering, ontwikkeling en vooruitgang bespreekbaar en bestudeerbaar worden (De Roo, 2010).

Deze constatering van het bestaan van deze 'vierde' systeemklasse werkt reflecterend voor de planologische discussie. Met haar aan de tijd gerelateerde karakteristieken vertelt deze 'vierde' systeemklasse ook iets over de planologie: het hiervoor besproken planologisch spectrum kent geen relatie met de tijd. En dat is curieus, want planologen pretenderen ruimtelijke interventies te plegen, met het oog op de toekomst. Het huidige planologisch spectrum heeft vooral betekenis in het hier en nu. Centraal staat het moment waarop een 'rationele' beslissing wordt genomen over een ruimtelijke ingreep. Ondanks dat met deze ingreep een effect in de toekomst wordt beoogd,

gaat het om de beslissing op het moment 'nu'. Het planologisch accent ligt daarom sterk op het 'zijn', en het 'worden' komt maar heel beperkt in beeld (De Roo, 2010).

Wanneer we de 'vierde' systeemklasse, waarin tijd een expliciete rol speelt, willen integreren, staan we voor de vraag hoe we complexe systemen kunnen plaatsen ten opzichte van het eerder geformuleerde spectrum voor planologische rationaliteit. Een aantal auteurs plaatst complexe systemen 'op de grens van orde en chaos' (Waldrop, 1992; Wolfram, 2002). Dit zou complexe systemen halverwege het door ons geformuleerde planologisch spectrum plaatsen, tussen de technisch-rationele werkelijkheid van zekerheden en orde en de zeer complexe werkelijkheid – planologen spreken niet gemakkelijk over (positieve) chaos – waar communicatief-rationele principes worden gehanteerd *zie de verticale pijl geplaatst direct boven systeemklasse II in figuur 3*. Daarmee zouden complexe systemen een positie innemen juist boven de plek waar op het planologisch spectrum bijvoorbeeld de scenarioplanning kan worden gevonden. En de scenarioplanning is een van de weinige vormen van planning waar nadrukkelijk met verleden en toekomst, dus met de factor tijd, rekening wordt gehouden.



Figuur 3: complexe systemen. In deze systemen speelt de tijdsdimensie een belangrijke rol, waardoor het systeem wordt gekenmerkt door veranderlijkheid (De Roo, 2010 p.34)

Het op deze wijze positioneren van complexe systemen ten opzichte van het planologisch spectrum doet recht aan de factor tijd. Toch vermoeden wij dat deze uitleg onvoldoende is. Er is ons inziens nog een denkstap nodig, om recht te doen aan de kracht en de positie van complexe systemen. We stellen daarom dat een atemporele werkelijkheid niet bestaat of kan bestaan. We gaan er tevens van uit dat een werkelijkheid, hoe dan ook, voortdurend aan verandering onderhevig

is. Daarom menen we dat het hedendaagse planologische perspectief, weergegeven in het spectrum van planologisch rationeel handelen, niet op zich zou kunnen bestaan, tenzij het wordt gezien als een verbijzondering in een werkelijkheid in beweging.

Het planologisch spectrum is dan een 'bevroren' moment (op $t=0$) in een door de tijd bewegende 'flow' van ruimtelijke processen *zie de brede, omvattende pijl in figuur 3*. De (planologische) werkelijkheid positioneren tussen een technisch rationele en een communicatief rationele wereld is dan onvoldoende. Er zal een tijd-gerelateerde rationaliteit aan toe moeten worden gevoegd. We noemen dit bij gebrek aan beter de niet-lineaire rationaliteit.

Vanuit het systeemdenken betekent dit dat het complexe systeem niet naast, voortbouwend op of aanvullend aan de bestaande systemen mag worden gezien. Nee, de bestaande a-temporele systeemklassen I, II en III worden juist een momentopname binnen het complexe systeem. Wanneer we dit voorstel doortrekken naar de planologie zal ook het planologisch spectrum als een momentopname moeten worden gezien, en wel het tijdstip 'nu'. Het goede nieuws is dat planologen zeer goed zijn ingevoerd in het handelen op dit specifieke tijdstip. We moeten tegelijkertijd constateren dat ons gezichtsveld beperkt is geweest door de factor tijd min of meer te negeren (De Roo, 2010).

Zo is er een alternatief perspectief waarbij ruimtelijke ontwikkeling niet enkel vanuit het hier en nu worden gezien, maar als een evoluerend proces door de tijd heen. Vanuit dit perspectief is ruimtelijke ontwikkeling zowel context- als tijdsafhankelijk. De systeem- en complexiteitstheorie maken het niet alleen mogelijk een alternatief perspectief te formuleren, maar bieden ook handvatten om veranderingen in complexe ruimtelijke systemen te begrijpen en te beïnvloeden.

We kunnen ons begrip van ruimtelijke ontwikkelingen, en hoe deze zich ontploffen, vergroten met behulp van de uit de complexiteitstheorie ontleende begrippen *zelforganisatie* en *padafhankelijkheid*. In het geval van zelforganisatie ontstaat een nieuwe structuur door spontane organisatie van actoren zonder dat één van de actoren dit proces beheerst (Heylighen, 2008). Het principe van 'shared space' kan worden gezien als een voorbeeld. Bij het toepassen van dit principe worden verkeersgeleidende middelen, zoals stoplichten en wegmarkeringen, verwijderd. De consequentie is dat verkeersdeelnemers, waarvoor normaal wordt bepaald aan wie ze voorrang moeten verlenen, nu moeten anticiperen op elkaar. Hierdoor verlaagt de gebruiker zijn snelheid en gebeuren er in het algemeen minder ongelukken

(Shared Space Institute, 2005). Meer abstract geformuleerd ontstaan in een 'shared space' zone tijdelijke conventies als gevolg van zelf-organisatie. Doordat de interactie tussen deze processen grotendeels autonoom verloopt en enige regie ontbreekt, ontstaat een systeem waarin de elementen (de actoren die in deze 'shared space' bewegen) zich adaptief gaan gedragen.

De ontwikkeling die complexe systemen in de tijd doormaken wordt verondersteld tot op zekere hoogte 'padafhankelijk' te zijn (Martin & Sunley, 2006). Dit wil zeggen dat toekomstige ontwikkelingen voortbouwen op ontwikkelingen uit het verleden en mede bepaald worden door de daaruit voortvloeiende condities. Een voorbeeld is het bospaadje dat door het zelforganiserend vermogen van wandelaars ontstaat (Helbing et al., 2001). Ondanks dat iedere wandelaar z'n eigen voorkeuren heeft over het routeverloop en de vrijheid heeft die te volgen, kiezen wandelaars vaak voor dezelfde route. Deze keuze werkt zelfbevestigend en leidt tot het ontstaan van gebaande paden. Het volgen van gebaande paden wordt vervolgens dermate comfortabel, dat deze paden bepalend en beperkend zijn voor de ontwikkeling van alternatieve routes. Dit wordt wel zelfreferentie genoemd, wat deel uit maakt van de mechaniek van padafhankelijkheid.

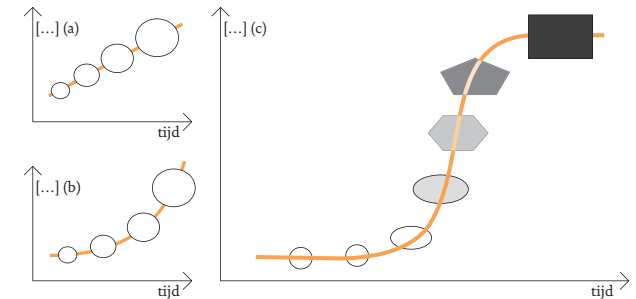
Transities

Een complex ruimtelijk systeem is gevoelig voor processen van zelf-organisatie en wordt mede gestructureerd door padafhankelijkheid. Een dergelijk systeem is niet langer statisch, maar staat open voor verandering. Ruimtelijke ontwikkeling is dan het gevolg van deze dynamiek. In het voorgaande hebben we er op gewezen dat deze dynamiek vaak non-lineair verloopt. Een manier om deze niet-lineaire verandering te begrijpen wordt ons geboden met het concept van transitie.

Een transitie kan worden gezien als een structurele verandering tussen niveaus van relatieve stabiliteit (orde). In tegenstelling tot lineaire of exponentiële ontwikkeling verandert tijdens een transitie zowel de structuur als functie van het systeem zie De Roo, 2010 en figuur 4. In dat geval mag er van uit worden gegaan dat het systeem nieuwe eigenschappen aanneemt.

Een voorbeeld van een transitie is de verschuiving van een maatschappij gebaseerd op fossiele brandstoffen naar een maatschappij die functioneert op duurzame bronnen (Rotmans et al., 2000). Door opwarming van de aarde en de uitputting van fossiele brandstoffen

worden in hoog tempo andere energiebronnen ontwikkeld. Het uiteindelijke doel is een maatschappij die functioneert op 'renewables'. Zolang deze energiebronnen nog lastig zijn te transporteren speelt ruimte ineens een bepaalde factor bij de ontwikkeling van dergelijke energiebronnen (Van Kann & De Roo, 2009).



Figuur 4: visualisaties van (a) lineaire ontwikkeling; (b) exponentiële ontwikkeling; en (c) non-lineaire ontwikkeling, ook wel transitie genoemd. In figuur c veranderen zowel structuur als functie (Afgeleid van De Roo, 2010 p.29)

Ook de omslag van 'vechten tegen het water' naar 'ruimte voor de rivier' binnen de ruimtelijke planning kunnen we zien als een transitie (Van der Brugge et al., 2005). Niet langer worden meanderende riviertje rechtgetrokken en dijken als maar opgehoogd in het streven naar een efficiënt, functioneel gebruik van de ruimte. Uiteindelijk is dit een te starre zienswijze gebleken, die onvoldoende de klimatologische veranderingen en de dynamiek van waterstromen blijkt te kunnen opvangen. Als gevolg hiervan is in het waterbeleid de omslag gemaakt naar een integrale benadering en sterkere verweving van waterlopen met hun ruimtelijke context. Dit heeft al tot nieuwe ruimtelijke concepten geleid, waaronder overlooppolders, klimaatbuffergebieden en 'ruimte voor de rivier' (Van den Brink, 2009; Woltjer, 2007).

Ook kan de veranderende verhoudingen tussen stad en land als een aaneenschakeling van verschillende transities worden gezien. Nog geen eeuw geleden waren stad en land goeddeels gescheiden systemen. In de twintigste eeuw raakten stad en land steeds meer geïntegreerd, en was er zelfs sprake van een peri-urbaan tussengebied. Inmiddels zijn stad en land dusdanig met elkaar verweven geraakt dat zij beide onderdeel vormen van een nieuw systeem op een hoger schaalniveau, de stedelijke regio (Rauws & De Roo, 2010). De regio Montpellier is

hier een goed voorbeeld van (Rauws, 2009). Traditioneel werd Montpellier door wijnbouw gedomineerd en had het een duidelijk landelijke identiteit. Inmiddels is Montpellier veranderd in een regio met een hoge, stedelijke druk, en een dynamische service-, high-tech- en recreatie-economie. Zowel 'push- als pullfactoren' hebben invloed gehad op deze transitie. Push factoren spelen een rol om los te komen van oude stabiele niveaus. Voor Montpellier is het instorten van de wijneconomie in de jaren '60 zo'n pushfactor geweest. Daar staat een mix van pull factoren tegenover. Er was een adequaat gemeentebestuur dat de regio een nieuw tijdperk in wilde duwen. De opkomst van de 'leisure' economie is daarbij belangrijk geweest. En uiteindelijk is de ontwikkeling van een regiotram en een regionale overheid de bevestiging geweest van de nieuwe regionale identiteit.

De drie genoemde voorbeelden van transitie in het ruimtelijk domein zijn veroorzaakt door een verzameling van elkaar uitsluitende en elkaar versterkende processen. Deze processen zijn deels autonoom en deels het gevolg van bewust ingrijpen. Hoe deze processen elkaar precies beïnvloeden, en zo ruimtelijke veranderingen in gang zetten, is lastig te voorspellen. We kunnen wel ontwikkelingen beter begrijpen, met dank aan transitieconcepten en dergelijke.

Hoe dan ook wordt hiermee de rol van de planoloog bij ruimtelijke ontwikkelingen bescheidener voorgesteld dan het geval was bij de traditionele maakbaarheidsplanning. Het toont wel aan dat het de moeite waard is de focus van planning te heroverwegen. We hebben zo een meer reëel perspectief voorhanden voor de wijze waarop ruimtelijke ontwikkelingen tot stand komen. Deze zienswijze houdt tevens in dat het reëler is om in de ruimtelijk planning de nadruk te leggen op het begeleiden, anticiperen en integreren in plaats van het proberen te beheersen en controleren van ruimtelijke veranderingen. We noemen dat ook wel adaptieve planning. De opdracht voor planologen zou dan kunnen zijn de negatieve kanten van veranderingen te beperken en de positieve effecten van veranderingen zo veel als mogelijk te benutten. Omdat dit onder andere afhankelijk is van gebiedsgebonden condities, betekent dit onder meer dat de planoloog gevoel dient te krijgen van lokale en regionale potenties voor ruimtelijke ontwikkeling.

Tot slot: Lessen voor ruimtelijke planning

Complexe systemen geven ons mogelijk een reëlere kijk op de werkelijkheid dan tot dusverre voor mogelijk werd gehouden: een werkelijkheid in continue staat van verandering. Complexe systemen

kunnen wel eens van grote betekenis zijn voor de ruimtelijke planning. Het leert ons onder meer dat de ruimtelijke planning tot dusverre niet of nauwelijks ruimtelijke ontwikkelingen in de tijd heeft gezien. Abstracties van complexe systemen reikt ons een begrippenkader aan om non-lineaire processen te kunnen doorgronden. Ook zijn er concepten aan het complexe systeem ontleend die tevens voor de ruimtelijke planning van waarde kunnen zijn. Dit hebben we inzichtelijk kunnen maken met behulp van het transitie-concept. Met deze constatering zijn we in staat een aantal aanbevelingen te doen voor het planologisch handelen in een veranderlijke omgeving.

Ruimtelijke ontwikkelingen komen voort uit een combinatie van processen. Een deel van deze processen voltrekt zich autonoom. Daardoor zijn ruimtelijke ontwikkelingen en de gevolgen ervan lastig te voorspellen. Planologen hebben het idee van maakbaarheid al enige tijd achter zich gelaten, en onzekerheden in het proces van planning geaccepteerd. Maar zij hebben deze onzekerheden vooral in het licht gezien van het hier en nu. Wanneer daar de wereld van de discontinuë verandering bij komt, ontstaat daarmee tevens de ambitie om passende sturingsambities te vinden. Er kan worden gedacht aan een vorm van ruimtelijke planning, die anticipeert op te verwachten autonome contextuele ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld vergrijzing van de bevolking. Evenzo kan er worden gedacht aan een planningsmechaniek, die mogelijk geïnduceerde paden van ontwikkeling verkent. Denk aan de uitbouw van Schiphol, of aan de aanleg van een hogesnelheidslijn. En voorstelbaar is een planningsaanpak die mogelijke vangnetconstructies inbouwt in gebiedsgerichte strategieën. Dit om te voorkomen dat in de toekomst een ruimtelijke functie – een actueel voorbeeld is de woonwijk – in een neerwaartse spiraal van ontwikkeling belandt. Dit stelt planologen in staat vooral mee te bewegen door kansen voor ruimtelijke ontwikkeling te signaleren en te gebruiken, in plaats van deze ontwikkelingen proberen te forceren en te controleren.

Veel zal dan gaan om het adaptief vermogen van het ruimtelijk systeem, op basis van flexibiliteit enerzijds en robuustheid anderzijds. In de ruimtelijke planning zal dan ook plaats moeten zijn voor maatschappelijke, economische en natuurlijke processen die zich niet laten voorspellen en evenmin laten plannen (Sijmons, 2006). Het veelzijdig, gebiedsgericht ontwerpen van bijvoorbeeld ontwikkelingsstrategieën, wetgeving en samenwerkingsverbanden kan een stap in de goede richting zijn om deze autonome processen beter te faciliteren. Ook kan het adaptieve vermogen worden versterkt door diversiteit van een gebied te vergroten. Vanzelfsprekend is niet elke

ontwikkeling even kansrijk in ieder gebied. We spreken daarom van het versterken van de ‘pluripotentie’ van een gebied of regio. Het gaat in dat geval om het stimuleren van de diversiteit van ontwikkelingen die aansluiten bij de huidige potenties van het gebied. Met andere woorden, complementaire, met name economische, ontwikkelingen worden gestimuleerd. Wanneer verschillende economische sectoren een plek hebben in een gebied dan heeft een regio meer potentie om aan te sluiten bij nieuwe economische ontwikkelingen. Door flexibiliteit te omarmen en daarmee de mogelijkheden te vergroten beter in te kunnen spelen op onzekerheden, worden innovatiemogelijkheden talrijker. Tegelijkertijd ligt er de opgave te voorkomen dat een ruimtelijk systeem ten ondergaat aan haar eigen adaptieve vermogen. Er zou vanuit dit oogpunt kunnen worden gestreefd naar een duurzame ruimtelijke structuur waardoor een soort ‘vangnet’ wordt gevormd waarmee voorkomen kan worden dat een systeem in chaos vervalt. Cohesie speelt hierin ons inziens een belangrijke rol. Cohesie betreft de integratie van en samenhang tussen ruimtelijke ontwikkelingen en is een bepalende factor voor progressie en duurzaamheid (López et al., 2008). We spreken van cohesie als er sprake is van een hoge mate van verbondenheid en integratie van gebiedskwaliteiten (Faludi, 2004). De paradoxale opgave voor de planoloog is het vergroten van de flexibiliteit om innovatie te stimuleren aan de ene kant en het bewaken van de robuuste, duurzame structuur aan de andere kant gedurende het voordurende proces van ruimtelijke transformatie (Hartman, 2009). Dit werpt de vraag op welke mechanismen het planologen mogelijk maken om het effect van transitie in complexe ruimtelijke systemen te optimaliseren.

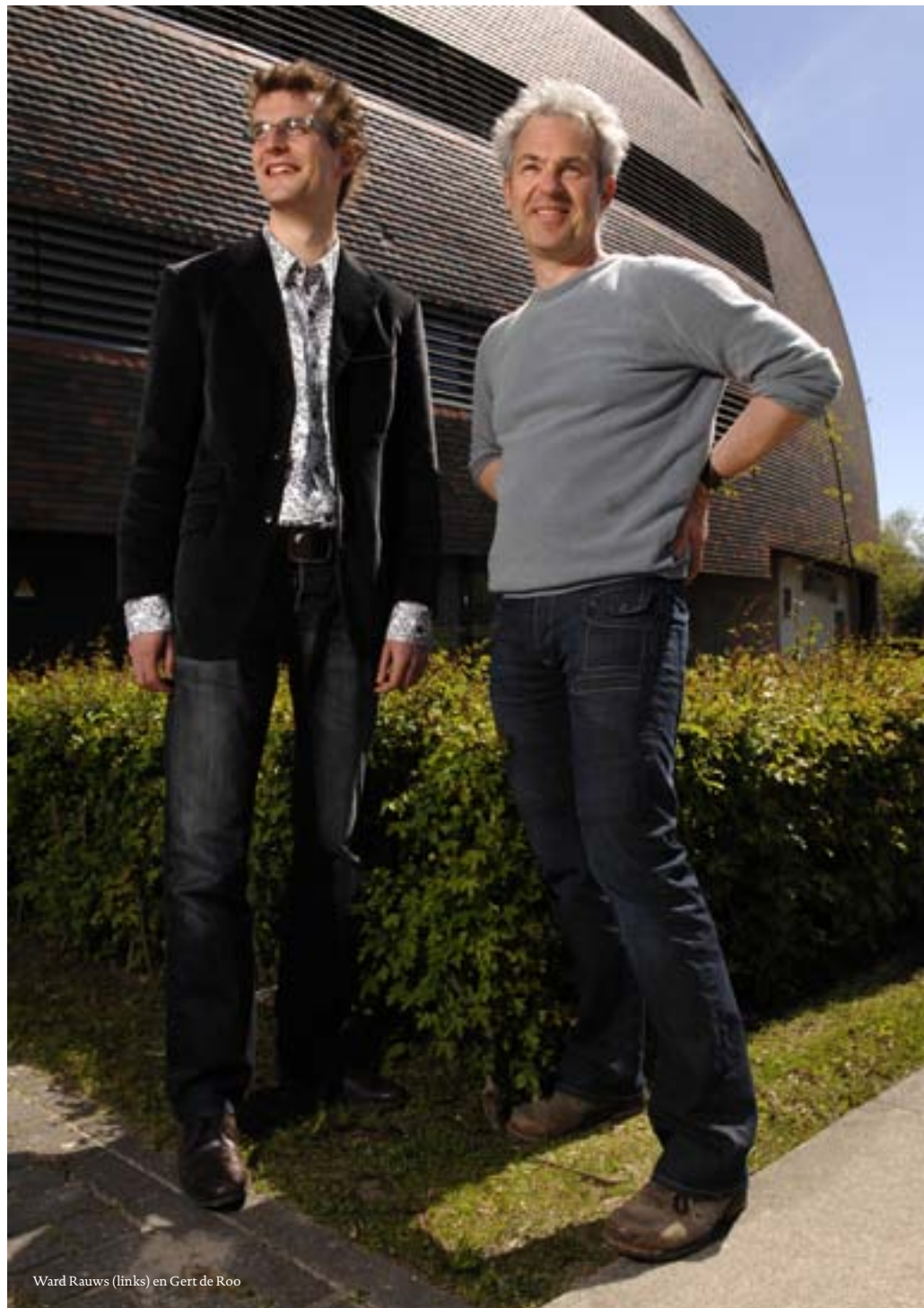
Transities worden niet enkel gekenmerkt door chaotische ontwikkelingen. De interactie tussen generieke trends en lokale kenmerken werkt in op de transitie in de ruimtelijke ontwikkeling. Afhankelijk van deze lokale kenmerken kan een gebied snel of minder snel inhaken op generieke trends. We noemen dit de mate waarin een gebied ‘pluri-potent’ is voor ontwikkelingen. Het spreekt als vanzelf dat de historische ontwikkeling van de locatie of het gebied mede de ‘pluri-potentie’ voor mogelijke transitie bepalen. We spreken in dit geval over de afhankelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen. Het feit dat er sprake is van generieke trends, betekent dat regio’s van elkaar zouden kunnen leren. Het is dan aan planologen om te analyseren welke trends in verschillende gebieden een rol spelen, hoe deze lokaal uitwerken en hoe deze aspecten kansrijk kunnen worden ingepast. Door het verbinden van verleden en heden kunnen ruimtelijke potenties voor toekomstige ontwikkelingen in beeld worden gebracht.

Complexiteit biedt ons een perspectief dat ruimtelijke planning zal kunnen verrijken met concepten als transitie, zelforganisatie en afhankelijkheid. Het geeft ons een alternatieve en reflexieve kijk op de wijze waarop sturing, begeleiding en beïnvloeding van ruimtelijke ontwikkelingen al dan niet mogelijk is. Mede daarom willen we stellen dat het verbinden van complexiteit, transitie en ruimtelijke planning een veelbelovende toekomst heeft. Het biedt handvatten voor een alternatieve planningsaanpak waarbij onzekerheden niet worden genegeerd en ontwikkelingen in de tijd worden gezien. Met behulp van complexiteit zijn we in staat discontinue verandering te zien als een realiteit waar ruimtelijke processen en ontwikkelingen aan bloot staan. Maar ook biedt complexiteit ons middelen om hier op een zinvolle manier mee om te gaan! 🍌

Literatuur

- Brink, M.A. van den (2009), *Rijkswaterstaat on the Horns of a Dilemma*. Delft: Eburon.
- Brugge, R. van der, Rotmans, J. & Loorbach, D. (2005), “The Transition in Dutch Water Management”, *Regional Environmental Change*, 5(1), pp. 164–176.
- Faludi, A. (2004), “Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?”, *Urban Studies*, 41(7), pp. 1349–1365.
- Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (2003), “Introduction”, in: Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (red.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartman, S. (2009), *Transitions in Urban-Rural relations. A case study of the Greater Hague Region, the Netherlands*, 6th Framework PLUREL European research project, Rijksuniversiteit Groningen.
- Healey, P. (1983), “‘Rational Method’ As a Mode of Policy Information and Implementation in Land-use Policy”, *Environment and Planning B*, 10, pp. 19–39.
- Healey, P. (1996), “The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation”, *Environment and Planning B*, 23, pp. 217–234.
- Helbing, D., Molnár, P., Farkas, I.J. & Bolay, K. (2001), “Self-organizing Pedestrian Movement”, *Environment and Planning B*, 28, pp. 361–383.
- Heylighen, F. (2008), “Complexity and Self-organization”, in: Bates, M.J. & Maack, M.N. (red.), *Encyclopaedia of Library and Information Sciences*, CRC; 3 edition
- Innes, J.E. (1995), “Planning Theory’s Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice”, *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), pp. 183–189.
- Kann, F.M.G. van, & Roo, G. de (2009), “Scaling of Multi-functional Structures as a Spatial Argument for Low-energy Planning”. Gepresenteerd op de 3de internationale conferentie over ‘Smart and Sustainable Built Environments’, 15–19 juni 2009, Delft
- Kauffman, S.A. (1991), “Antichaos and Adaptation”, *Scientific American*, 265(2), pp. 64–70.
- Lindblom, C.E. (1959), “The Science of Muddling Through”, *Public Administrator Review*, 19, pp. 78–88.
- López, E., Gutiérrez, J. & Gómez, G. (2008), “Measuring Regional Cohesion Effects of Large-scale Transport Infrastructure Investments”, *European Planning Studies*, 16(2), pp. 277–301.
- Martin, R. & Sunley, P. (2006), “Path Dependence and the Evolution of the Economic Landscape”, *Journal of Economic Geography*, 6(4), pp. 395–438.
- McGlade J., Murray, R., Baldwin, J., Ridgway, K. & Winder, B. (2006), “Industrial Resilience and Decline: A co-evolutionary framework”, in: Garnsey, E. & McGlade, J. (red.), *Complexity and Co-Evolution: Continuity and Change in Socio-economic Systems*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rauws, W.S. (2009), *Peri-urban Dynamics; The exciting phenomenon of transition. A case study of Montpellier*, 6th Framework PLUREL European research project, Rijksuniversiteit Groningen.
- Rauws, W.S. & Roo, G. de (2010), *Peri-urban Dynamics. Towards managing transitional change*, 6th Framework PLUREL European research project, Rijksuniversiteit Groningen.
- Roo, G. de (2010), “Being or Becoming? That is the question!”, in: Roo, G. de & Silva, E. (red.), *A Planners’ Encounter with Complexity*, Aldershot: Ashgate Publishers.
- Roo, G. de & Schwartz, M. (2001), “Inleiding ‘Omgevingsplanning naar de volgende ronde’”, in: Roo, G. de & Schwartz, M. (red.), *Omgevingsplanning. Een innovatief proces; over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Roo, G. de & Voogd, H. (2004), *Methodologie van Planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho.
- Roo, G. de, & Porter, G. (2007), *Fuzzy Planning – The Role of Actors in an Fuzzy Governance Environment*. Aldershot: Ashgate Publishers.
- Portugali J. (2006), “Complexity Theory as a Link Between Space and Place”, *Environment and Planning A*, 38(4), pp. 647–664.
- Rotmans, J., Kemp, R., Asselt, M. van, Geels, F., Verbong, G. & Molendijk, K. (2000), *Transities & Transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening*, rapport voor het 4de Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-4), Maastricht: ICIS&MERIT.
- Shared Space Institute (2005), *Shared Space: Ruimte voor iedereen. Een nieuwe visie op de openbare ruimte*, Leeuwarden: Shared Space Institute.
- Sijmons, D. (2006), “De Regio als Belofte. Op zoek naar de juiste schaal voor ruimtelijke plannen”, in: Hajer, M.A., Sijmons, D. & Feddes, F. (red), *Een Plan dat Werkt, Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Simon, H.A. (1960), *The New Science of Management Decision*. New York: Harper & Row.
- Waldrop, M.M. (1992), *Complexity, The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. New York: Simon & Schuster.
- Wolfram, S. (2002), *A New Kind of Science*. Champaign Ill: Wolfram Media.
- Woltjer, J. (2000), *Consensus Planning, The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Woltjer, J. & Al, N. (2007), “The Integration of Water Management and Spatial Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 73, pp. 211–222.
- Zuiderhoudt, R., Wobben, J.J., Ten Have, S. & Busato, V. (2002), “De Logica van Chaos in Veranderingsprocessen”, *Holland Management Review*, 83, pp. 59–67.



Ward Rauws (links) en Gert de Roo



Niko Koers

Chaos en de stad

Overgangen van chaos naar orde en omgekeerd; een stadsverhaal

Stel, u daalt af in het wezen van een plek. Elke plek in een stad. U kijkt goed en u ziet een universum op microschaal. Fragmenten in ruimte en tijd. De opstapeling van stenen, meningen, strijd, histories. Wat een chaos! Is het niet uw opdracht om hier een orde in aan te brengen? Want u heeft orde nodig om uw caleidoscopisch beeld van de stad te beschrijven en uit te leggen. Toch? Sorry, eerst even wat theorie uit de praktijk.

Door Niko Koers

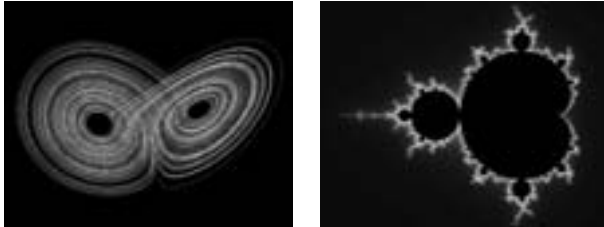
Wat schieten we op met orde? Is orde een toelaatbare vereenvoudiging of is het een falsificatie? Orde levert structuur op. En met structuur maken we de chaos hanteerbaar. Een model dat ons helpt de chaos te verklaren. Eenvoud als kenmerk van het ware. Als we ons best niet doen de veelvormige werkelijkheid tot beperking te dwingen, is begrip en communicatie onmogelijk.

Aan de andere kant: schieten we iets op met chaos? Kunnen we in chaos denken of is chaos te groot voor ons? Is *orde* niet een gelegenheidsconstructie om onze onmacht ten opzichte van chaos te verhullen? In dat geval *moeten* we de chaos wel als uitgangspunt nemen. En dat betekent dat we moeten gaan leren om in termen van chaos te denken. Misschien moeten we er ons denken wel voor omkatten. We kunnen het ook niet helpen dat uit chaos het leven ontstaat. En orde, orde levert volgens de dichter Henry Adams alleen maar gewoonte op.

Chaostheorie

De grootste denkers hebben schema's voor ons bedacht en wetten, waarnaar de werkelijkheid zich lijkt te gedragen. Hoe eenvoudiger het theoretisch model, hoe meer schoonheid men vindt in de waarheid. We hebben er sinds Newton eeuwen mee vooruit gekund. Alleen, het klopt niet. Het is niet de hele werkelijkheid. En soms blijkt het gewoon in strijd met de werkelijkheid. Neem de tweede wet van de thermodynamica: een niet-stabiel systeem (entropie) zal altijd op zoek gaan naar zijn punt van evenwicht. Het blijkt gewoon niet waar te zijn. De wet is gestoeld op de gedachte van Newton, dat een niet-stabiele toestand, die niet in een evenwichtsformule te vatten is, beschreven kan worden door een formule die zo'n evenwicht het dichtste benadert. Maar daarvoor kunnen we tegenwoordig met onze computers veel te goed rekenen, is gebleken. De meteoroloog Edward Norton Lorenz ontdekte in 1961 dat in een eenvoudig model voor voorspelling van het weer (een niet-stabiel systeem) een afwijking van de aanvangsgegevens van nog geen 1 promille¹ tot een volledig *omgekeerde* uitkomst van zijn weersvoorspelling leidde. Met andere woorden, je hoeft er maar een heel klein beetje naast te zitten om met hetzelfde model tot de volledig omgekeerde waarheid te komen. Het tegenovergestelde van Newton dus! De chaostheorie was geboren. Lorenz formuleerde daarop de beroemde stelling 'dat de vleugelslag van een vlinder in het Amazonegebied, kan leiden tot een orkaan in de Golf van Mexico'. De chaostheorie heeft het vervolgens mogelijk gemaakt om om te gaan met systemen die niet in evenwicht zijn en ook niet

in evenwicht komen. Ze bestudeert de overgang van chaos naar orde en omgekeerd. Ze kan de mate waarin deze overgang al- of niet voorspelbaar verloopt berekenen. Of binnen welke grenzen de chaos zich soms beweegt. Het levert ongelooflijke grafieken op, zoals deze van Lorenz en Mandelbrot:



Figuur 1: fractals

Chaos en ruimtelijke planning

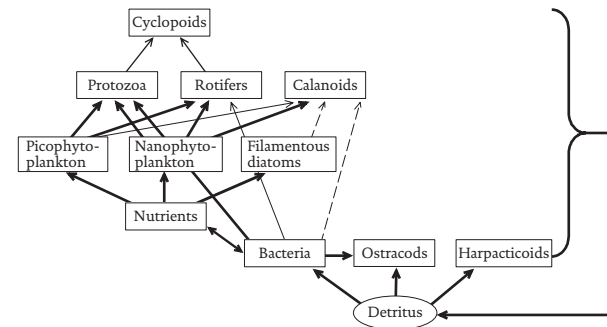
Hoe relevant is dat als je naar de stad of naar ruimtelijke planning kijkt? De stad is voor ons ook meestal te chaotisch of complex om het als geheel te zien. We beschouwen onderdelen, we schematiseren, thematiseren. Op schaal: de stad, de wijk, de buurt, de straat, het kavel, het huis, de kamer. In tijd: de middeleeuwse stad, de renaissance *ideaal*-stad, de negentiende industriestad, de functionele stad, de twintigste eeuwse *generic city*. Naar sociale klassen of functie: de stad van de koningen, de universiteitsstad, de handelsstad, de ondergrondse stad. De stad als machine, de stad als organisme, de stad als huis. Allemaal nog tot je dienst, zolang we ons tot het beschouwen beperken. Hachelijker is dat stadsplanning (en de juridische wereld daaromheen) – en dat is de werkelijkheid waarin wij steden maken en ontwikkelen – schematisch en modelmatig te werk gaat. Het zijn ficties waarmee en waarin we de werkelijkheid proberen te maken. Dat kan alleen maar fout gaan! Twee voorbeelden. Het voorbeeld van de functionele stad zoals dat in Nederland is geculmineerd in de Bijlmer. Men kan er alles van zeggen, over marktomstandigheden en over de bevolking waarvoor de wijk niet bedoeld zou zijn, maar als projectmanager Vernieuwing Bijlmer in ons kantoorje in de flat Koningshoef (nu gesloopt), leerde ik dat die wijk van schaal 1:10.000 tot schaal 1:1 slecht ontworpen is. De reparatie van de Bijlmer heeft daarna alleen stap voor stap kunnen plaatsvinden; kijken hoe het werkt, het leven langzaam toelaten. En de gerepareerde wijk blijkt dan heel goed te kunnen gaan werken voor de bevolkingsgroepen, waarvoor ze niet bedoeld zou zijn.

Evenwicht als ideologie

Een heel ander voorbeeld speelt zich af in het nu, in de Europese werkelijkheid van regelgeving. Regelgeving die eist dat elke ruimtelijke ontwikkeling aantoonbaar dat ‘natuurlijke’ evenwichten niet worden verstoord en dat vooraf maatregelen worden genomen ter compensatie (kaderrichtlijn water, habitatrichtlijn, Natura 2000 gebieden, etc). Regelgeving die dus veronderstelt dat evenwichten bestaan. Nog erger: het veronderstelt dat wij die evenwichten beheersen. Kortom dat de wereld altijd zo blijven zal als wij die kennen.

Hier komt de wetenschap ons te hulp. Biologen en ecologen zijn bij uitstek degenen die zich op evenwichten storten. Soms als onderzoeker, soms als ideoloog. Veel onderzoeken naar evenwichten zijn kortstondige laboratoriumonderzoeken. Er is nu één onderzoek gedaan naar een complexe populatie van planktonsoorten, die gedurende acht jaar zijn gevolgd. Het onderzoek heeft de veelzeggende titel meegekregen: *Chaos in a long term experiment with plankton community* (Benincà et.al., 2008).

Figuur 2 laat een voedselweb van verschillende planktons zien: er zijn herbivoren, omnivoren en carnivoren, rovers en prooien en er zijn drie planktons die van de uitwerpselen leven. Per planktonsoort is gedurende acht jaar onderzocht hoe groot hun aantal was: soorten blijken soms enige tijd volledig weg te zijn! Ook is onderzocht hoe groot de voorspellende waarde is van de evenwichtsmodellen die de wiskundigen in het team hebben ontwikkeld. De voorspellende waarde blijkt te variëren tussen 15 en 30 dagen. Dat is ongeveer twee keer zo goed als het weerbericht! De chaostheorie moet hier uitkomst brengen.



Figuur 2: voedselweb

Tot zover het onderzoek. Evenwicht als *ideologie* tegenover de handelende mens postuleert in diepste wezen, dat alles wat wij doen de wereld slechter maakt. Maar daarmee hebben we onszelf gelijktijd de mogelijkheid ontnomen om te kijken of wij verbeteringen kunnen aanbrengen. En dat komt omdat wij niet in chaos, in rijkdom, in verrassingen kunnen denken, maar altijd schematiseren en denken in reducties, in status quo, in 'ongewijzigd beleid'. We leven in illusies, die we juridisch hard gemaakt hebben. Deze illusie heeft alles te maken met de gestolde meningenstrijd tussen bouwers en biologen. Het is een specifieke historische werkelijkheid die kenners in ons landschap en onze steden kunnen aflezen. Net zoals ze oude verdedigingsmuren en slotenpatronen in steden kunnen aflezen (Drogendijk, 2009).

Rummikub in het IJmeer

Eén van de meest intelligente pogingen om te komen tot verbetering van natuur in samenhang met andere ontwikkelingen is recentelijk het onderzoek naar de verbetering van het IJmeer geweest. Het IJmeer is een klotsende bak, waar het water sinds de aanleg van de Houtribdijk tussen Enkhuizen en Lelystad niet meer tot rust kan komen. Het gevolg is dat er constant slib ronddwarrelt, dat verhindert dat het zonlicht de bodem bereikt, waardoor plantengroei en dierenrijkdom ernstig aan kwaliteit (diversiteit) hebben ingeboet. Dit zou men graag verbeteren. Aan de boorden van en zelfs in het IJmeer wordt gedacht aan verstedelijking, recreatie en infrastructuur, terwijl er aan waterhoogte en -kwaliteit strikte eisen worden gesteld. Deze puzzel is als volgt weergegeven ^{zie pagina 60-61} in wat er gebeurt bij ongewijzigd beleid, bij maximalisatie van slechts één van deze aspecten en welke alternatieven er per aspect voorhanden zijn (ANWB, et.al., 2004).

Van alle mogelijkheden ontstaat dan een schema waarin de gunstige alternatieven kunnen worden gecombineerd. Men noemt het de IJmeer Rummikub. De ongunstige alternatieven worden afgekruid (ANWB, et.al., 2005). Zou er een mix van alternatieven te vinden zijn, waarmee alle doelen kunnen worden geoptimaliseerd?

Hieruit is vervolgens een samenhangend pakket aan maatregelen gemaakt waarmee men natuur en recreatie wil ontwikkelen, de woonwijk Almere Pampus (buitendijks) ontwerpt, een tweede ontsluiting en nieuw openbaar vervoer voor Almere wil aanleggen. Onderzoek heeft aangetoond dat door het creëren van aanzienlijk meer kustlijn en luwtes het klotsende water tot rust kan komen en de natuur zich kan herstellen tot een kwaliteit (diversiteit en kwantiteit) die hoger is dan er daar ooit is geweest. De aanleg van de eerste fase van IJburg met € 40 miljoen aan natuurontwikkeling heeft inmiddels aangetoond dat dit mogelijk is. Zonder wijziging van Brusselse regelgeving zal dit met de rest van dit Natura 2000 gebied echter nooit gaan luk-

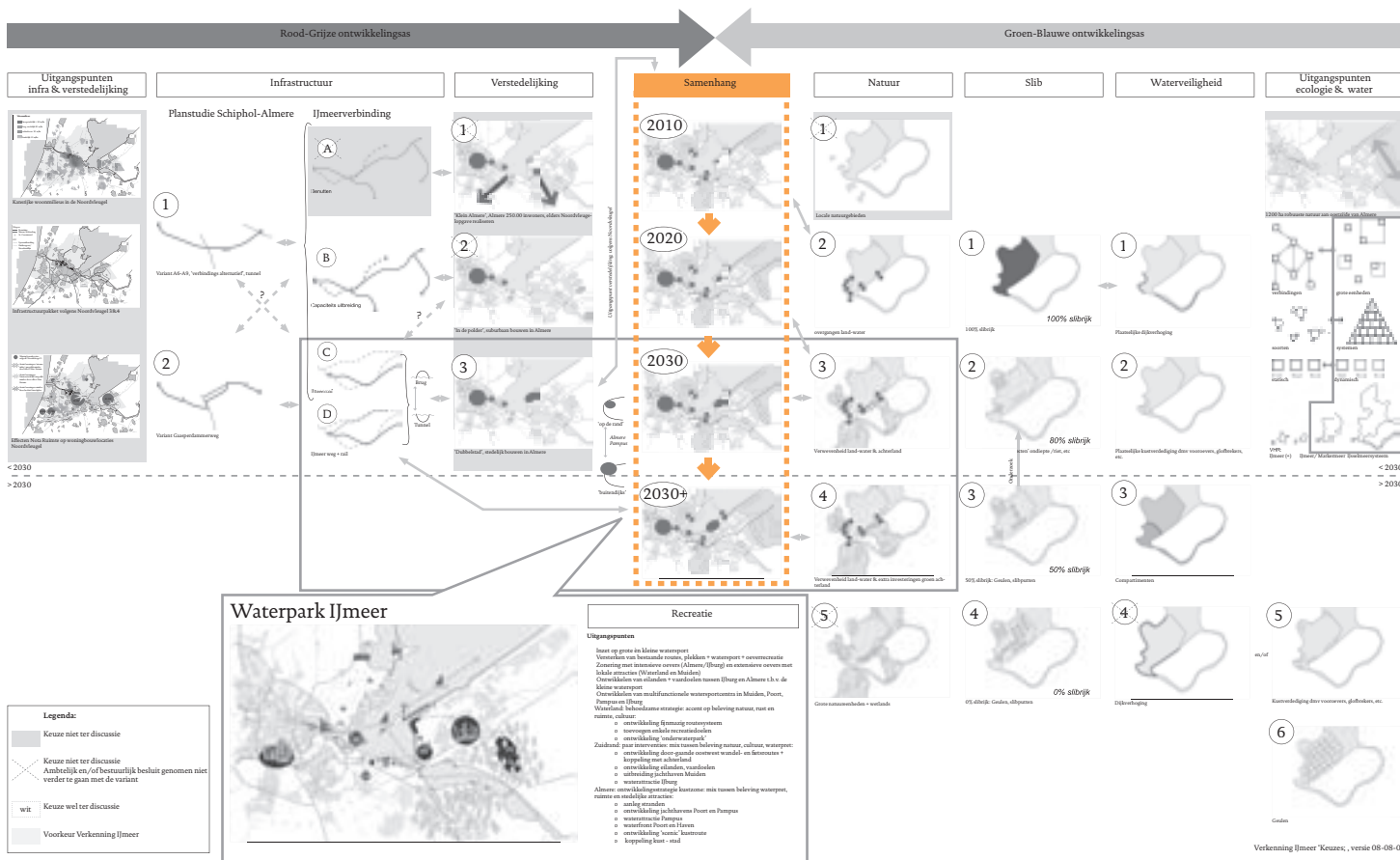
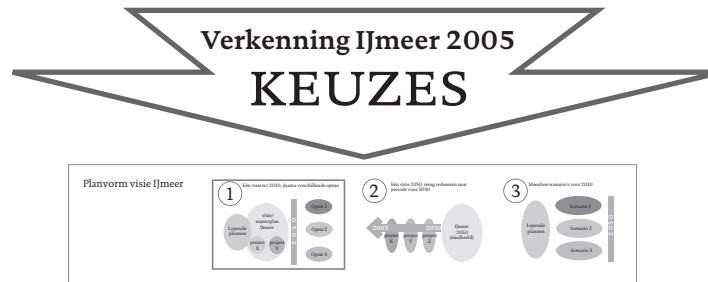
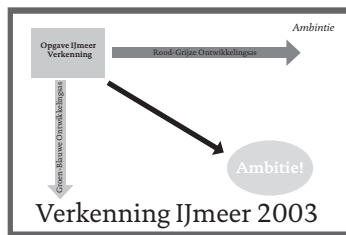
ken. Er is immers een verbod op verbetering, het resultaat van ideologische strijd en lobby die al volop gaande is. De regelgeving vereist het handhaven van een (fataal!) evenwicht per soort.

Chaos in regelland

De ironie van deze situatie is dat de juridische werkelijkheid van wet- en regelgeving zelf ook weer trekken vertoont van toeval en chaos. Allereerst is er de naïviteit dat de complexe werkelijkheid kan worden beheerst met een stelsel van regelingen en vergunningen; maar goed, we kunnen niet zonder. Echter vervolgens kan elke vergunning in rechtszaken worden geconfronteerd met alle denkbare andere, vaak tegenstrijdige regelgevingen. En de uitkomst is allerm minst zeker, juist ook omdat processen heel veel tijd vergen en er ondertussen altijd weer nieuwe regelgeving geformuleerd is, waarmee ook de normen en ontwikkelde inzichten wijzigen. Ook het bestuurlijk systeem met haar lagen, verschillende en soms onvoorspelbare en tegengestelde belangen en verschuivende panelen en evenwichten,² wordt door bestuurskundigen inmiddels gezien als chaotisch (De Vries, 1996). Projectontwikkelaar Rudy Stroink noemt ons bestuurlijke systeem dan ook *Het Byzantijnse Rijk*. En uitgerekend dat rijk moet dan zelf de complexe juridische werkelijkheid te lijf gaan. Al sinds de *no nonsense* kabinetten van Lubbers, streven alle kabinetten vermindering van regelgeving na. Los van het feit dat objectief waarneembaar is, dat het tegengestelde het resultaat wordt bereikt, geldt dat in de Ruimtelijke Ordening gewerkt moet worden met een geheel van zo'n negentig wetten. Zo langzamerhand wint de stelling veld, dat niet de regelzucht van de overheid, maar de *veranderzucht* alle samenhang tussen deze regels permanent op het spel zet. Het summum voor elke Hagenaar, ambtenaar of politicus, is een nieuwe (z.g. eenvoudiger) wet te hebben gefabriceert. Het wordt tijd voor 'STOP de vermindering van regels'! Stop de verandering! Werk alleen nog aan consistentie! Tien jaar geen nieuwe regels!

Omgaan met complexiteit

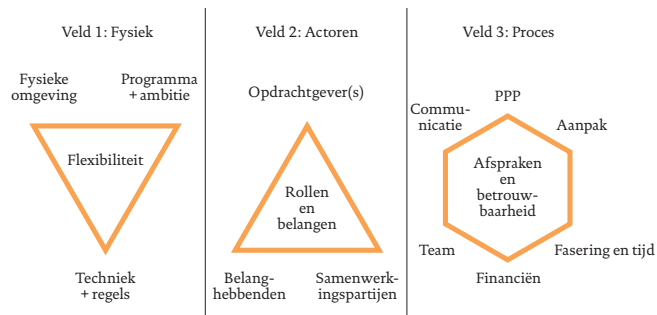
De schema's waarmee wij zijn opgeleid in de ruimtelijke wetenschappen beperken zich in hoofdzaak tot de twee dimensies: lengte en breedte. De planologie is de wetenschap van het (platte) vlak. Er zijn meer dimensies, we weten het. Niet alleen hoogte en diepte, maar ook tijd (in z'n rudimentaire vorm: gisteren, vandaag, morgen) werkt op dit platte vlak in. En dan laat ik alle kwalitatieve invloeden uit andere wetenschappen op onze planologische schema's nog maar even buiten beschouwing. Chaosdenkers en wiskundigen hebben geleerd in veel meer en andere dimensies te denken. Kijk nog eens naar het eerste plaatje in dit hoofdstuk: de *strange attractor* die de chaotische bewegingen van het *Lorenz Waterwheel* weergeeft is een weergave in 'twee-komma-nul-zes' dimensies!?³



Figuur 3: IJmeer Rummickub/DRO

Twee planologische denkers die hebben geprobeerd hieruit in Nederland voor hun vak de conclusies te trekken zijn Luuk Boelens (2005) en Willem Hartman (2007), die beiden veel lijken te ontleen aan de sociologie van Zygmunt Bauman (2000 & 2005). Is het toeval dat vloeistof in hun titels *Fluviologie* en *Vloeibare stad* zo overvloedig aanwezig is, net als in het *Lorenz Waterwheel* van veertig jaar daarvoor? Wat is dat toch met water?

In het werk van projectmanagement werken we uiteraard ook met schema's, het zij zo. Ik noem er twee. Een project beheers je met je GO KIT instrumenten. Sturen met Geld, Organisatie, Kwaliteit, Informatie en met Tijd (planning). Maar in veel van de grote ruimtelijke ontwikkelingsprojecten is wel gebleken dat je er met deze GO KIT helemaal niet bent. Daarvoor is er teveel chaos, al is het maar door de lange duur van deze projecten (tussen tien en veertig jaar). Voor het analyseren en sturen van dergelijke complexe projecten gebruiken PMB-ers⁴ onderstaand schema ^{zie figuur 4}. Complexiteiten kunnen zich voordoen in het fysieke veld en bij de actoren in een project. Hoe meer factoren er complex zijn, hoe minder bestuurbaar het project zal zijn. Per aspect (punt van de driehoek) zal een manager proberen de complexiteit terug te brengen. Daarbij is het vaak zo dat een bepaald complex aspect gecompenseerd moet worden door andere aspecten te vereenvoudigen. Sommige complexiteiten zijn een gegeven. Als alle zes punten van de twee driehoeken de maximale complexiteit vertonen en er geen mogelijkheden zijn ter vereenvoudiging, dan is het verstandig aan de bestuurder te melden, dat er onmogelijke eisen aan de beheersing van het project gesteld worden. Een altijd onwelkome boodschap. De middelen die de projectmanager in handen heeft om de complexiteit hanteerbaar te maken, liggen in de zeshoek waarmee hij het *proces* vormgeeft.



Figuur 4: analyse complexiteit

Fuzziness in planning

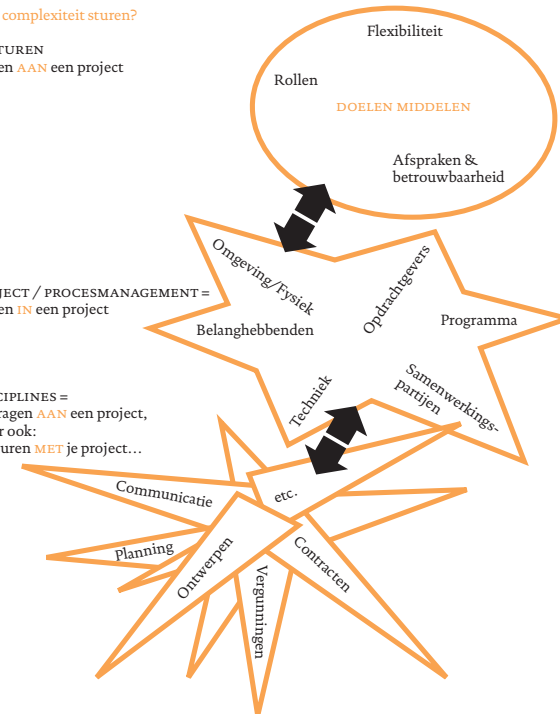
Ter afsluiting nog een slotbeschouwing, gewijd aan de vraag hoe de lagen van sturing van complexiteit zich tot elkaar verhouden ^{zie figuur 5}. De bestuurder stuurt *aan* een project: zijn talent en competenties liggen in het inbouwen van ruimte voor flexibiliteit, het bespelen en bemiddelen van belangen en rollen, van afspraken en betrouwbaarheid (of het op het juiste moment doorbreken ervan). Kortom de kunst van het *haalbare* (Adenauer). Hij bepaalt de doelen en verschaft de middelen. De projectmanager stuurt *in* zijn project: de punten van de sterren van de twee hiernaast genoemde driehoeken zijn zijn domein, samen met zijn projectteam, de disciplines die hij voor zijn project nodig heeft. Disciplines, die bijdragen *aan* het project, maar die stiltejes het project zullen gebruiken/misbruiken om in en met hun discipline te excelleren.

Hoe complexiteit sturen?

BESTUREN
sturen *AAN* een project

PROJECT / PROCESMANAGEMENT =
sturen *IN* een project

DISCIPLINES =
bijdragen *AAN* een project,
maar ook:
ze sturen *MET* je project...



Figuur 5: hoe complexiteit sturen?

System class I	Planning	Jurist, Extremist Ingenieur	1 + 1 = 2 Zwart of wit Voor of tegen
System class II	Scenario	Bestuurder, Middenpartijen	Politologie: Groter en kleiner Onderhandelen Afruilen
System class III	Netwerk	Publiek	Management: Appels en peren GO KIT Programmeren
System class IV	Locaal én Globaal tegelijkertijd	Alle arena's tegelijk	Begrijpen én toepassen: terugtrekken én doorpakken

Figuur 6: arena's

De arena's waarin men zich met zo'n complex project beweegt, vertonen bovendien nog verschillen in schaal van complexiteit of van chaos. En dan moeten deze arena's ook nog eens gelijktijd en door elkaar bespeeld worden. Gert de Roo (2010) heeft ze gerangschikt naar oplopende complexiteit, waarbij ik er mijn eigen interpretaties aan toevoeg. Het mag duidelijk zijn dat op het hoogste niveau van complexiteit (System class IV, volgens de Roo) speciale vaardigheden nodig zijn om de chaos aan te kunnen en andere mensen (vaak op andere *levels*) erbij te kunnen houden. De projectmanager is de saté-prikker door al deze schalen heen ^{zie figuur 6}. Het door elkaar lopen van deze niveaus van chaos (en dus van systemen van z.g. 'beheersing') noemt Gert de Roo: "*fuzziness* in de planning". Treffender kan het niet gezegd worden. ✂

Noten

- Hij herhaalde de berekening die hij had gemaakt door dezelfde gegevens nogmaals in het model in te voeren. De uitkomst van het model bleek het omgekeerde te zijn van de eerste uitkomst. Het duurde lang voordat hij de oorzaak hiervoor had gevonden. Bij de tweede keer invoeren had hij de computerprint van de gegevens gebruikt. Die bleken in drie decimalen te zijn afgedrukt om papier te sparen. De oorspronkelijk ingevoerde gegevens waren in zes decimalen ingevoerd...
- Zie het hoofdstuk van Erik Hans Klijn in deze bundel.
- Zie http://public.globalnet.hr/~gvlahovi/lorenz/lorenzww_eng.htm. Een Lorenz waterwiel vertoont chaotisch gedrag, vooruit en achteruitdraaiend onafhankelijk van de snelheid waarmee emmertjes worden gevuld of leeglopen. De grafiek waarmee deze bewegingen kunnen worden beschreven noemt men een strange attractor. De chaos beweegt zich in een ruimte van $2,06 \pm 0,01$ dimensies en is daarmee dus wel degelijk beperkt. Een chaotisch Lorenz waterwiel staat opgesteld voor het Nemo in Amsterdam. Voor wie het echt wil weten: http://en.wikipedia.org/wiki/Lorenz_attractor
- Met dank aan Herman van Vliet, Heleen de Koning, Cilian Terwindt en Chantal Cuppen.

Literatuur

- ANWB, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Gemeente Almere & Gemeente Amsterdam (2004), *Verkenning IJmeer 2004, naar een natuurpark voor de Noordvleugel*, Delft: Vereniging Deltametropool.
- ANWB, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Gemeente Almere & Gemeente Amsterdam (2005), *Toekomstvisie IJmeer, naar een waterpark IJmeer binnen het wetland IJsselmeer*.
- Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2005), *Liquid Life*, Cambridge: Polity Press.
- Beninca, E., Huisman, J., Heerkloss, R., Jöhnk, K.D., Branco, P., Nes, E.H. van, Scheffer, M. & Ellner, S.P. (2008), "Chaos in a Long Term Experiment with Plankton Community", *Nature*, 451(14), pp. 822–826.
- Boelens, L. (2005), *Fluviologie, Een nieuwe benadering van de ruimtelijke ordening*, Oratie Universiteit van Utrecht.
- Drogendijk, D. (2009), 'Denkend aan Holland', *De ruimtelijke canon van Nederland in de 21e eeuw*, Amsterdam.
- Hartman, W. (2007), *De Vloeibare Stad*, Amsterdam: Architectura & Natura Press.
- Roo, de G. (2010), "Being or Becoming? That is the question!", in: Roo, G. de & Silva, E. (red.), *A Planners' Encounter with Complexity*, Aldershot: Ashgate Publishers.
- Vries, J. de (1996), "Chaos, Instituten en Complexiteit", *Bestuurskunde*, 5, pp. 239–245.



Derde seminar
25 augustus 2009

Kostenover- schrijding in grote projecten

Hugo Priemus
Henk van Veldhuizen

Besluitvorming infrastructuur: sneller, maar ook beter?

Commissie-Elverding versus Commissie-Duivesteijn*

Door Hugo Priemus

Inleiding

In Nederland kost de besluitvorming over infrastructuur veel (kalender) tijd. Dat bleek al zonneklaar uit de dissertatie van Teisman (1998) en dat is recentelijk opnieuw gedocumenteerd in het rapport van de Commissie-Elverding (2008). Voor de waarnemer verloopt de besluitvorming meestal onnavolgbaar, chaotisch, meer volgens het model van de processie van Echternach dan volgens een gestaag lineair model. Teisman (1998) betwijfelt zelfs serieus of er überhaupt wel beslissingen worden genomen. Zo beschouwd is het een wonder dat er in ons land nog infrastructuur wordt gerealiseerd. De Commissie-Duivesteijn (TCI, 2004) analyseerde gedetailleerd de gang van zaken bij de voorbereiding en realisering van twee heuse megaprojecten: de Betuweroute en de HSL-Zuid. Ook hier valt de grilligheid in de procesgang op. De totale besluitvorming van initiatief tot oplevering heeft hier zo'n dertig jaar geverg'd. In de tussentijd wijzigde de scope van het project een aantal malen en liepen de kosten, deels als gevolg van de scopewijzigingen, drastisch op, waardoor de budgettaire kaders herhaaldelijk moesten worden bijgesteld.

De Commissie-Duivesteijn (TCI, 2004) constateerde dat de Tweede Kamer op dergelijke processen helemaal geen grip heeft. Er is sprake van verstrikking: de overheid zwemt in de fuik en al gauw is er geen weg terug. De commissie heeft geprobeerd om enige orde in de materie te brengen door het proces in een aantal fasen te verdelen, die elk worden afgesloten met een go/no go-besluit. Vervolgens hebben TCI en Tweede Kamer met deze aanpak geoefend aan de hand van de plannen voor de Zuiderzeelijn waarvoor de regering al vergaande commitments was aangegaan. Een wereldwonder bleek zich te manifesteren: er kwam inderdaad een no go-besluit tot stand en de Zuiderzeelijn werd afgeblazen.

De Commissie-Duivesteijn heeft vooral de aandacht gericht op de kwaliteit van de democratische besluitvorming, het procesmanagement bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de zorg voor de kwaliteit van het uiteindelijke product en de noodzaak van kostenbeheersing.

Inmiddels verschuiven de politieke prioriteiten in Nederland meer en meer naar de snelheid van de besluitvorming. De betrokken overheden, marktpartijen en adviseurs zijn enkele jaren geleden overvallen door de Europese normen voor luchtkwaliteit, met name de hoeveelheid fijnstof in de lucht. De kennis over deze nieuwe normen bleek bij de betrokkenen ernstig tekort te schieten. Bovendien bleek Nederland het enige EU-land dat een starre koppeling aanbracht tussen de normen voor luchtkwaliteit en de ruimtelijke ordening.

De milieubeweging maakte volop gebruik van de mogelijkheden om tegen plannen bezwaar te maken bij de rechter. Door uitspraken van de Raad van State werd de besluitvorming over een groot aantal infrastructuur- en B&U-projecten stilgelegd. Mede hierdoor ontstond in 2008 in het Infrastructuurfonds een onderuitputting van circa ¾ miljard euro (Commissie-Ruding, 2008). Onderwijl bleek de filedruk sterk toe te nemen en stijgt dit hinderlijke verschijnsel op de politieke prioriteitenlijst.

Het kabinet-Balkenende IV had voor de val onomkeerbare besluiten genomen over ‘Anders Betalen voor Mobiliteit’: de kilometerheffing zou in 2011 voor het goederenvervoer worden geïntroduceerd en vanaf 2012 voor het personenvervoer. Daarmee zou het dus bijna tien jaar hebben geduurd alvorens de naar tijd en plaats gedifferentieerde kilometerheffing volledig zou zijn ingevoerd. Maar dat was buiten de waard gerekend. ANWB en Telegraaf staken een spaak in het wiel en inmiddels heeft het CDA de handdoek in de ring gegooid. Ondertussen worden de stemmen steeds luider dat ruim voor 2018 de meest acute knelpunten in het hoofdwegennet moeten worden opgelost en dat de capaciteit van het wegensysteem substantieel moet worden vergroot, bijvoorbeeld door wegverbreding. Volgens het Kabinet-Balkenende IV, demissionair minister Eurlings voorop, vergt dit een aanmerkelijke versnelling van de besluitvorming.

In november 2007 installeerde minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, geleid door de heer P. Elverding, alias de Commissie-Elverding. Deze Commissie kreeg de opdracht om een analyse te maken van de oorzaken van de vertraging van grote infrastructuurprojecten, en de mogelijkheden te onderzoeken om de besluitvorming substantieel te versnellen en daarvoor oplossingen aan te dragen met inbegrip van zorgvuldige belangenafweging en inspraak. Op 21 april 2008 heeft de Commissie-Elverding haar eindadvies (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008) aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM aangeboden.

De Commissie heeft allereerst de doorlooptijden geanalyseerd van projecten die de Tracewetprocedure (hebben) doorlopen. Vervolgens ging de Commissie na welke oorzaken leiden tot vertraging in de besluitvorming. Dan volgt een hoofdstuk waarin de verbeteringen worden geschetst die nodig zijn voor een structurele versnelling van de besluitvorming op het gebied van de bestuurscultuur en de ambtelijke voorbereiding. Een volgend hoofdstuk bevat een beschrijving van de verbeteringen die nodig zijn in het besluitvormingsproces.

Vervolgens beschrijft de Commissie de maatregelen die nodig zijn op het gebied van de wetgeving om de versnelling in de besluitvorming ook juridisch te borgen. Het advies culmineert in een schets van de contouren van een mogelijke ‘Spoedwet infrastructurele werken’ en een mogelijke transformatie van de Spoedwet Wegverbreding tot een ‘Spoedwet Wegaanpassing’, beide voor urgente projecten die niet kunnen wachten op de volledige implementatie van het advies van de Commissie.

Commissie-Elverding: scope te nauw

Over het rapport van deze Commissie zijn inmiddels overwegend positieve uitspraken gedaan, vooral door of namens hen die betrokken zijn bij de realisering of capaciteitsaanpassing van verkeersinfrastructuur. Ook de Tweede Kamer heeft zich achter het rapport geschaard. Vergeleken met andere landen blijkt de besluitvorming over infrastructuurprojecten in Nederland gemiddeld lang te duren. De werkelijke doorlooptijden zijn gemiddeld veel langer dan de ‘basisdoorlooptijd’, gebaseerd op wettelijke termijnen. Het lijkt erop dat er in de Nederlandse planningspraktijk op grote schaal met tijd wordt gemorst.

Voor het maken van positieve opmerkingen is alle aanleiding: het rapport van de Commissie-Elverding is concreet, behoorlijk gedocumenteerd, in vele opzichten realistisch en het biedt duidelijke aanknopingspunten voor verbetering van het beleid. Toch is er ook aanleiding voor het maken van kritische kanttekeningen, vooral als we het rapport van de Commissie-Elverding vergelijken met het rapport van de Commissie-Duivesteijn (TCI, 2004) die zich enkele jaren geleden heeft uitgesproken over de besluitvorming inzake infrastructuurprojecten, met name grote, gecompliceerde projecten.

De Commissie-Elverding interpreteert de problematiek, conform de opdracht, als een probleem van doorlooptijden. Vertraging is het basisprobleem, te verdelen in drie categorieën: vertragende factoren die te maken hebben met de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur, vertragende factoren in het besluitvormingsproces en vertragende factoren in de juridische sfeer. Het is bijzonder jammer dat de Commissie-Elverding niet of nauwelijks voortbouwt op het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie-Duivesteijn) (TCI, 2004; zie ook Priemus, 2004) en het oeuvre van Bent Flyvbjerg (Flyvbjerg et al., 2003; Flyvbjerg, 2008). Er is door de Commissie-Elverding niet een zichtbare literatuurstudie uitgevoerd, waarmee het advies in een betekenisvolle context kan worden geplaatst. Geen woord over het standaardwerk van Altshuler & Luberoff

(2003), het WRR-advies over de besluitvorming inzake infrastructuurprojecten (WRR, 1994), de bundel 'Decision-making on mega-projects' (Priemus, Flyvbjerg & Van Wee, 2008) of de KIM-studie 'Wikken en wegen' (Wortelboer-Van Donselaar & Lijesen, 2008) die ruimschoots voor de afronding van het advies zijn gepubliceerd.

Deze bronnen zouden de Commissie-Elverding hebben kunnen leren dat besluitvorming niet alleen een kwestie van snelheid is, maar vooral een kwestie van strijd, verwarring en strategisch gedrag, waarbij informatie vaak 'contested' is, waarin veelal bewust wordt verzuimd om met alternatieven te werken en waarin niet zelden bepaalde fasen meermalen worden doorlopen.

Verstarring en verstrikking

Als de Commissie-Elverding de problematiek wel in een betekenisvolle context had geplaatst, dan zou het zijn gegaan om de kwaliteit van de besluitvorming inzake infrastructuurprojecten. Daaraan zijn verschillende dimensies verbonden: niet alleen de snelheid van de besluitvorming, maar (vooral) ook de kosten van de desbetreffende infrastructuur (inclusief kostenoverschrijdingen), de prestaties (kwaliteit) van de infrastructuur en het democratisch gehalte van de besluitvorming. Belangrijke aspecten zijn het bewaken van de flexibiliteit in de besluitvorming, waardoor verschillende opties open blijven (Miller & Lessard, 2001; 2008) en het zodanig structureren van de besluitvorming dat verstrikking, oftewel 'entrapment' (Brockner & Rubin, 1985) wordt vermeden en enkele ondubbelzinnige go/no go momenten worden onderscheiden. Deze go/no go momenten zijn van grote betekenis om in verschillende fasen van het proces ruimte te bieden voor leerprocessen. c.q. voor een reële concurrentie tussen gegadigden voor de uitvoering.

Uit het rapport van de Commissie-Elverding blijkt niet dat deze commissie enige notie heeft van de hier geschetste ruimere context, en in sommige opzichten zelfs de actuele problemen vergroot. Het pleidooi voor bestuurders die hun rug recht moeten houden, na het zogeheten Voorkeursbesluit, staat op gespannen voet met pleidooien voor flexibiliteit en leerprocessen in de planuitwerkingsfase en werkt verstrikking in de hand. Het negeert de omstandigheid dat de voorbereiding van een infrastructuurproject meestal meer kabinetsperiodes (respectievelijk zittingsperiodes op lokaal en provinciaal niveau) omvat, waarin beleidswijzigingen een logisch gevolg kunnen zijn van electorale uitspraken. In deze zelfde periode kunnen er bovendien op verschillende relevante markten veranderingen op-

treden, die een bijstelling van een plan voor een infrastructuurproject vergen. Denk aan de bouwmarkt (met name de gww-sector), de arbeidsmarkt (zowel bouwvakkers als ingenieurs), de grondstoffenmarkten, de energiemarkt en de grondmarkt. We moeten helaas constateren dat vooral voor grote, complexe projecten de Commissie-Elverding verstarring en verstrikking presenteert.

Europese regelgeving

Een apart en problematisch thema is de regelgeving die in de praktijk zelfs de meest professionele organisaties parten speelt. Deze normen en regels worden niet alleen op nationaal en regionaal niveau geformuleerd, maar meer en meer ook op Europees niveau (luchtkwaliteit, zoals fijnstof; veiligheid, zoals tunnelveiligheid). Het zijn vooral de Europese luchtkwaliteitseisen die de afgelopen jaren roet in het eten van de infrastructuurplannen hebben gegoooid. Europese regelgeving gaat altijd boven nationale regelgeving, is – met name waar het fijnstof betreft – geformuleerd in onverbiddelijke normen die geen hardheidsclausule kennen – en was in het verleden steeds in beweging. Daaraan kunnen Nederlandse bestuurders, ambtenaren en marktpartijen zich niet onttrekken. Het probleem is wel dat de kennis over deze Europese regelgeving bij velen tekortschiet en dat men niet goed heeft nagedacht over de wijze waarop de Europese normering in nationale regelgeving is/wordt getransformeerd.

Drie fasen in de besluitvorming volgens

Duivesteijn en Elverding

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft zoals bekend, een toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten ontwikkeld (TCI, 2004: 56–72) dat door de Tweede Kamer is geaccepteerd. De Commissie-Elverding besteedt opmerkelijk weinig aandacht aan dit toetsingskader, distantieert er zich niet van, dus ik moet aannemen dat ook de Commissie-Elverding het TCI-toetsingskader accepteert.

De TCI (2004: 58) maakt onderscheid in drie fasen:

1. Prioriteringsfase.
2. Uitwerkingsfase.
3. Uitvoeringsfase.

De Commissie-Elverding hanteert ook een driedeling:

1. Verkenningfase.
2. Planuitwerkingsfase.
3. Uitvoeringsfase.

Op het eerste gezicht lijkt het om een identieke driedeling te gaan, maar bij nader inzien is dat bepaald niet het geval. De TCI (2004) besteedt relatief veel aandacht aan de integrale beleidsafweging tussen projecten in de eerste fase. Daarbij beschouwt het kabinet niet een project, maar de verzameling potentiële projecten. Deze prioritering mondt uit in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport MIRT (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2007). De Prioriteringsfase mondt uit in een politieke erkenning van een ruimtelijk-economisch en/of bereikbaarheidsprobleem en de toelating van het infrastructuurproject tot de procedure voor grote projecten voor de Wro. Bij een positief besluit aanvaardt het kabinet de verantwoordelijkheid voor het project. Hiervoor gaat de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten gelden, waardoor de parlementaire informatievoorziening wordt geregeld. Voorts wordt een budget toegekend voor de voorbereidingskosten van het project.

De Uitwerkingsfase vindt volgens de TCI plaats op basis van de Structuurvisie (Wro). Er worden alternatieven ontwikkeld en afgevoerd, de scope van het project wordt bepaald, de investeringskosten worden begroot, de exploitatieopzet wordt gepresenteerd en er wordt bezien in hoeverre en in welke mate private bekostiging en/of private financiering kan worden gemobiliseerd. De TCI (2004) presenteert de Uitwerkingsfase als leerproces, waarbij de relevante publieke en private stakeholders zijn betrokken. In deze fase is het project nog volop ‘in beweging’. Het kabinet en het parlement leggen zich pas vast vlak vóór de start van de Uitvoeringsfase, wanneer ook de belangrijkste aanbestedingsresultaten bekend zijn.

De Commissie-Elverding daarentegen gaat ervan uit dat na de Verkenningsfase het voorkeursplan al vaststaat en dat de ‘politiek’ dan al een ‘Voorkeursbesluit’ neemt, dat niet voor beroep vatbaar is. Verantwoorde politici moeten daarna ‘hun rug recht houden’ en van geen wijken weten. Kennelijk geldt dat ook voor de opvolgers van deze politici (ook na verkiezingen en nieuwe coalitievorming), want de voorbereiding van grote infrastructuurprojecten vergt meestal meer dan een zittingsperiode van Tweede Kamer, Gedeputeerde Staten en Gemeenteraad. Hiermee miskent de Commissie-Elverding het politieke karakter van de besluitvorming over infrastructuurprojecten.

Voorts lokt deze betonnen status van het Voorkeursbesluit al gauw schadeclaims van private partijen uit, als er toch afwijkingen ten opzichte van het Voorkeursbesluit optreden. Ook en juist in de (plan) uitwerkingsfase, neemt de Commissie-Elverding bij de betrokkenen incentives weg om private bekostiging en/of private financiering

te arrangeren en bevordert de Commissie iets waar de Commissie-Duivesteijn juist voor waarschuwt: verstrikking (‘entrapment’: Brockner & Rubin, 1985). De politici zwemmen steeds verder de fuik in, zij kunnen niet meer terug, er is de facto geen ruimte meer voor een no go-besluit, hoewel kostenoverschrijdingen, tegenvallende prestaties, negatieve uitkomsten van een aanbesteding en/of een groeiend verzet van relevante stakeholders zo’n no go-besluit wel kunnen indiceren.

“Voldoende geld beschikbaar?”

Er kunnen in dit verband ook vraagtekens worden gezet bij de aanbeveling van de Commissie-Elverding aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om niet meer projecten in de planuitwerkingsfase in portefeuille te hebben dan waarvoor voldoende geld beschikbaar is.

Dit advies staat op gespannen voet met het gedachtegoed van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. De TCI (2004) beveelt aan dat Tweede Kamer en kabinet pas een definitief budgettair commitment moeten aangaan na de uitwerkingsfase, uitmondend in een aanbesteding. In die fase wordt uit verschillende planvarianten een keuze gemaakt, wordt de inpassing in ruimtelijke en milieukaders definitief geregeld en wordt ook bepaald in hoeverre private bekostiging en/of private financiering kan worden gemobiliseerd. De uitwerkingsfase wordt afgerond met een Uitvoeringsbesluit en een definitieve reservering van publieke financiering. In dit stadium moeten Tweede Kamer en kabinet nog ‘nee’ kunnen zeggen, als de bereikte kwaliteit tegenvalt, de kostenoverschrijdingen de pan uitrijzen, de bouwmarkt oververhit raakt en/of verwachte private cofinanciering en/of cofinanciering door decentrale overheden ontbreekt of anderszins tekortschiet. Deze benadering van de TCI (2004) wordt ook gevolgd door de Commissie-Ruding (2008: 53) die pleit voor een ‘hybride’ prioriteitstelling van projecten bij opname in het MIRT. De prioriteit wordt niet alleen bepaald door de politieke urgentie op nationaal niveau, maar ook door de mate waarin private partijen en decentrale overheden voor mede-bekostiging van het project zorgen.

Om de reële mogelijkheid te hebben om ‘nee’ te zeggen, doet het Ministerie van Verkeer en Waterstaat er goed aan om in de planuitvoeringsfase een zekere ‘overdruk’ te organiseren, zodat onderuitputting van publieke financieringsmiddelen wordt voorkomen. Dit probleem is thans, mede door de negatieve effecten van de fijnstofnormering op de realisatie van infrastructuurprojecten, zeer actueel en nijpend. Uiteraard moet deze ‘overdruk’ binnen de perken blijven

(bijvoorbeeld tot 25%) om te vermijden dat de infrastructuurbesluitvorming op projectniveau gaat lijken op een Russische roulette.

Publiek en privaat

De Commissie-Elverding beschouwt het voorbereiden van een infrastructuurproject vooral als een publieke zaak; vandaar de nadruk op ondermeer bestuurscultuur en de ambtelijke voorbereiding. Van oudsher was dat ook de meest vertrouwde insteek, maar meer en meer doen we internationaal ervaring op met allerlei vormen van publiek-private samenwerking (Koppenjan, 2008). De ervaringen zijn wisselend, maar de overheersende verwachting is toch dat in de toekomst ook in Nederland de voorbereiding van infrastructuurprojecten meer en meer een kwestie wordt van publiek-private samenwerking (Commissie-Ruding, 2008). Daarbij komt het specificeren, beprijzen en toedelen van verschillende risico's uitdrukkelijk aan de orde en dat heeft ingrijpende gevolgen voor de besluitvorming van initiatief tot oplevering. De introductie van private partijen en nieuwe aanbestedingsvormen als Design-Build, Finance & Maintain (DBFM) leiden ertoe dat de voortgang van projecten meer en meer zal worden bepaald door private partijen en de interactie tussen publieke en private partijen. Hieraan gaat de Commissie-Elverding goeddeels voorbij. De commissie wekt de indruk dat politici en ambtenaren de voortgang bepalen.

Slotbeschouwing

De Commissie-Elverding pleit ervoor om de Verkenningfase 'nieuwe stijl' af te ronden met een 'helder politiek besluit': het Voorkeursbesluit dat niet voor beroep vatbaar is. Hiermee wordt het project in het algemeen veel te vroeg bevroren.

Het is prettig dat de Commissie-Elverding uitdrukkelijk spreekt over de inbedding van complexe projecten in een ruimtelijke structuurvisie (Wet op de ruimtelijke ordening). Hier volgt de Commissie-Elverding de Commissie-Duivesteijn geheel. Het is ook prettig dat volgens de Commissie-Elverding juist in de Verkenningfase moet worden geredeneerd in termen van alternatieven (alternatieve tracés en/of alternatieven op netwerkniveau). Het is echter zeer aannemelijk dat ook in de Planstudiefase, die volgt op de Verkenningfase, alternatieven aan de orde komen, hetzij vanuit de desbetreffende projectorganisatie, hetzij vanuit maatschappelijke organisaties en burgers.

De Commissie-Elverding behandelt het Voorkeursbesluit (na afronding van de Verkenningfase) op een wijze die de Commissie-

Duivesteijn verbindt met het Uitvoeringsbesluit (na afronding van de Planstudiefase). Ik ben ervan overtuigd dat voor complexe projecten de benadering van de Commissie-Duivesteijn realistischer is dan die van de Commissie-Elverding. Voor relatief simpele projecten kan de aanpak volgens de Commissie-Elverding adequaat zijn.

Na het verschijnen van het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (in 2004) is er een tijdlang een grote terughoudendheid geweest bij politici en ambtenaren om grote infrastructuurprojecten aan te pakken en door te zetten.

Hoewel de Commissie-Duivesteijn uitdrukkelijk aangeeft dat voor ons land grote infrastructuurprojecten niet zelden nodig zijn en dat de kritische analyse van de gang van zaken bij de Betuweroute en de HSL-Zuid geen enkele veroordeling inhoudt van grote infrastructuurprojecten in het algemeen, zien we toch dat bij vele betrokkenen na 2004 bovengemiddeld veel koudwatervrees is ontstaan. Dat werd versterkt door de uiteindelijke afwijzing door de regering van de Zuiderzeelijn en door de vertragingen bij de voorbereiding van wegprojecten, vooral door Europese milieureggeving. Het is begrijpelijk dat in het licht van de toenemende congestie op weg en rail, er een politieke tegenbeweging moest komen. Na de voorzichtige periode Peijs was het begrijpelijk dat minister Eurlings meer nadruk zou leggen op 'doorpakken' en slagvaardigheid. Dat lag al in de opdracht van de Commissie-Elverding besloten. De Commissie-Elverding heeft minister Eurlings op zijn wenken bediend. Toch hadden minister Eurlings en minister Cramer er goed aan gedaan om de aanbevelingen van de Commissie-Duivesteijn nog eens grondig te herlezen. Binnen nauwe systeemgrenzen heeft de Commissie-Elverding veel verstandigs te melden. Voor relatief eenvoudige projecten kan de door de Commissie-Elverding bepleite aanpak werken. Als betrokken bewindspersonen geïnteresseerd zijn in niet alleen de snelheid van besluitvorming, maar ook in de kwaliteit van besluiten, de prestaties van de resulterende infrastructuur, de kostenconsequenties, de flexibiliteit en het democratisch gehalte van de besluitvorming, dan biedt de Commissie-Duivesteijn een intelligenter en realistischer kader dan de Commissie-Elverding, vooral als het gaat om complexe projecten. ✍

* Dit artikel is integraal overgenomen uit Tijdschrift Vervoerswetenschap, 44e jaargang, maart 2008.

Literatuur
— Altshuler, A. & Luberoff, D. (2003), Mega-Projects: The changing politics of urban public investment. Washington DC: Brookings Institution Press.
— Brockner, J. & Rubin, J.Z. (1985), Entrapment in Escalating Conflicts: A social psychological analysis. New York: Springer Verlag.

- Commissie Private Financiering van Infrastructuur (Commissie-Ruding) (2008), Op de Goede Weg en het Juiste Spoor. Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur. Den Haag: CPFI.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding). (2008), Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (hoofdrapport en bijlagenboek). Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Flyvbjerg, B. (2008), "Public planning of mega-projects: overestimation of demand and underestimation of costs", in: Priemus, H., Flyvbjerg, B. & Wee, B. van (red.) (2008), Decision-making on Mega-Projects. Cost-Benefit analysis, planning and innovation. Cheltenham UK/Northampton MA: Edward Elgar, pp. 120–144.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. & Rothengatter, W. (2003), Megaprojects and Risk: An anatomy of ambition. Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Koppenjan, J. (2008), "Public-private Partnership and Mega-projects", in: Priemus, H., Flyvbjerg, B. & Wee, B. van (red.) (2008), Decision-making on Mega-Projects. Cost-Benefit analysis, planning and innovation. Cheltenham UK/Northampton MA: Edward Elgar, pp. 189–212.
- Miller, R. & Lessard, D.R. (2001), The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping risks, institutions and governance. Cambridge MA: MIT Press.
- Miller, R. & Lessard, D.R. (2008), "Evolving Strategy: Risks management and the shaping of mega-projects", in: Priemus, H., Flyvbjerg, B. & Wee, B. van (red.) (2008), Decision-making on Mega-Projects. Cost-Benefit analysis, planning and innovation. Cheltenham UK/Northampton MA: Edward Elgar, pp. 145–172.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007), MIRT-projectenboek 2008. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Priemus, H. (red.) (2004), Grote Projecten: Inzichten en uitgangspunten.
- Achtergrondstudies, Tweede Kamer 2004–2005, 29 283 no. 10. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Priemus, H., Flyvbjerg, B. & Wee, B. van (red.) (2008), Decision-making on Mega-Projects. Cost-Benefit analysis, planning and innovation. Cheltenham UK/Northampton MA: Edward Elgar.
- Teisman, G.R. (1998), Complexe Besluitvorming, een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investeringsen. Den Haag: Elsevier.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), (Commissie-Duivesteijn) (2004), Grote Projecten Uitvergroot. Een infrastructuur voor besluitvorming, Tweede Kamer 2004–2005, 29283, nos. 5–6. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), Besluiten over Grote Projecten. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wortelboer-Van Donselaar, P. & Lijesen, M. (2008), Wikken en Wegen. Het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.



Hugo Priemus



Henk van Veldhuizen

Grote projecten en kostenoverschrijdingen

Het boek *Decision-making on Mega Projects* van Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg en Bert van Wee (2008) biedt een adembenemend overzicht van grote projecten *all over the world*. Het werk van de vele onderzoekers laat zien wat er allemaal mis kan gaan en gaat. De uitkomst lijkt daarbij vaak identiek: de kosten stijgen evenals de doorlooptijd met een factor 0,5 tot 1. Het lijkt alsof overal precies hetzelfde gebeurt. Om na te gaan of dat inderdaad zo is, wil ik in mijn bijdrage niet van buiten, maar van binnen naar de projecten kijken. Wat zijn de oorzaken van kostenstijging en vertraging? Welke managementdilemma's doen zich daarbij voor? En wat zijn mogelijke remedies?

Door Henk van Veldhuizen

Om te beginnen een open deur: De kans op kostenstijging en vertraging neemt toe naarmate een project groter is, een langere doorlooptijd heeft en een grotere mate van complexiteit bezit. Dat de *omvang* van een project van invloed is, spreekt eigenlijk vanzelf. Een groter project vraagt meer interne en externe afstemmingen en dus een grotere *span of control* van het management. De kans dat er ergens iets niet klopt neemt toe, en met zoveel kleine hoekjes ligt een ongeluk op de loer.

De *doorlooptijd* is al wat ingewikkelder. In de voorbereidingsfase van projecten ontbreken meestal vaste kaders: tijd en geld zijn nog min of meer vloeibaar. Dat verandert in de fase van uitvoering. Dan is de planning hard en vertegenwoordigt tijd ook geld. Projecten met een korte uitvoeringsperiode (tot een jaar of drie) zijn vooraf goed te definiëren. Inhoud, tijd en geld zijn dan een vast gegeven. Zodra de doorlooptijd toeneemt, nemen ook de onzekerheden en dus de bedreigingen toe. Ze bevinden zich deels *binnen* het project in de vorm van nieuwe inzichten in het ontwerp of de techniek. Zo werd bij de aanleg van de Nederlandse Hoge Snelheids Lijn (HSL) tijdens de bouw besloten tot het toepassen van een nieuw beveiligingssysteem (ERTMS), waardoor de kosten stegen en de planning uitliep.

Maar er zijn bij lange doorlooptijden ook *externe* bedreigingen in de vorm van nieuwe wetten en regels, nieuwe ontwikkelingen in de fysieke omgeving, nieuwe omstandigheden op de bouwmarkt, nieuwe maatschappelijk inzichten enzovoorts. De Amsterdamse Noord/Zuidlijn kreeg halverwege de bouw te maken met de nieuwe Wet op de Tunnelveiligheid en het scheelde weinig of de gebouwde stations moesten weer worden afgebroken.

Maar externe ontwikkelingen kunnen ook nieuwe kansen opleveren. De bouwers van de Betuwelijn profiteerden bij de afbouw van de lijn van een gunstige markt voor installatietechniek en bespaarden zo meer dan 400 miljoen.

Complexiteit

De voornaamste veroorzaker van kostenstijging en vertraging is ongetwijfeld *complexiteit*. Niet zelden wordt de basis al gelegd in de fase van programmering en ontwerp. Een voorbeeld biedt het Programma van Eisen voor de Noord/Zuidlijn in Amsterdam, dat uitgaat van een modern metrosysteem met brede en lange treinen en dus grote stations, aan te leggen onder een dichtbebouwde, deels middeleeuwse stad met een slappe en onbetrouwbare bodem, waar-

bij sloop of verzakking van gebouwen uitgesloten wordt, de woningen bewoond en de winkels open moeten blijven. Fietsen, auto en trams moeten hun routes houden en op het Centraal Station moeten elke dag een kwart miljoen mensen blijven in- en uitstappen. Met daarbij een tracé door één van de smalste winkelstraten van de stad.

Zo'n meervoudige ambitie leidt tot meervoudige complexiteit, tot een ingewikkeld ontwerp, tot toepassing van innovatieve techniek, tot bijzondere contracten, tot een complexe organisatie en, ondanks de beste bedoelingen, ook tot maatschappelijke frictie. Vroeg of laat gaat het op één van deze velden mis en ontstaat een domino-effect: falende techniek leidt tot juridische disputen, tot vertraging in het werk en tot spanning met de omgeving of (het omgekeerde) maatschappelijk protest leidt tot beperking van werktijden, juridische claims en aangepaste, veelal duurdere, bouwmethoden. Op dit thema bestaan allerlei variaties met meestal dezelfde uitkomst: kostenstijging en uitloop van de planning.

Nederlandse projecten

Een goede illustratie van het effect van omvang, doorlooptijd en complexiteit op de kosten en de doorlooptijd bieden de drie genoemde Nederlandse projecten. Bij de aanbesteding van de HSL, gebouwd door een projectorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, werd gekozen voor een innovatieve aanbestedingsstrategie waarin niet alleen de bouw, maar ook het ontwerp, de engineering en (in sommige contracten) het onderhoud "in de markt werden gezet". Met als aanbestedingsresultaat een overschrijding van het beschikbaar budget met ongeveer een half miljard, waarover na discussie met de aanbidders werd overeengekomen dat bedrag te gaan besparen tijdens de bouw. Wat vervolgens niet gebeurde.

Een tweede complicatie bij de HSL was de al genoemde introductie van een nog niet uitontwikkeld en onvoldoende getest beveiligingssysteem, waardoor de vastgestelde opleverdatum niet gehaald werd. De uitkomst van dit alles was een aanzienlijke overschrijding van budget en doorlooptijd en een juridisch gevecht met de inmiddels gecontracteerde exploitant, Hispeed, leidend tot een schadeloosstelling van enkele honderden miljoenen.

Bij de bouw van de Betuweroute door de projectorganisatie van Prorail waren heel andere factoren in het spel. Hier geen innovatieve aanbesteding of technische nieuwe snufjes, maar een betrekkelijk traditioneel ontwerp en een contractering volgens de klassieke

RAW-principes. Toch ook hier een grote kostenstijging als gevolg van het door Priemus beschreven *do no harm paradigma*, dat leidde tot de toevoeging van vele tunneltjes, viaducten en andere pijnbestrijdende voorzieningen in en bij het tracé. Na het doorvoeren van deze scopewijzigingen resteerde een project dat binnen de kaders van tijd en geld werd afgemaakt, zij het, zoals gezegd, met enig geluk op de aanbestedingsmarkt.

Over de bouw van de Noord/Zuidlijn door de gemeente Amsterdam kunnen we na het eerder opgemerkte kort zijn. De stapeling van ambities leidde tot het meest complexe tunnelontwerp ter wereld, met vijf (!) tunnelbouwmethoden door elkaar (boren, wanden/dak, zinkelementen, caissons en open bouw) op een tracé van nog geen 10 kilometer. Met als gevolg bijzondere techniek (o.a. microtunneling onder het CS), een bijzondere contractering, waarin de voornaamste risico's bij de opdrachtgever bleven, een bijzondere financiering, waarbij eveneens alle risico's bij de gemeente werden gelegd en een bijzondere organisatievorm waarin de bouw werd uitbesteed aan externe adviseurs. En als uiteindelijke uitkomst een aanzienlijke kostenstijging en aanzienlijke vertraging.

Hier dringt zich een vergelijking op met de metrobouw in Madrid. De Spaanse hoofdstad lijkt momenteel de Europese koploper op het gebied van tempo en projectbeheersing doordat ze werkt met één bouwmethode, één tunneldiameter, één aannemer (althans een zeer beperkt aantal), één opdrachtgever (het locale GVB) en één (nogal hardhandige) aanpak van de omgeving. Door op elk gebied te kiezen voor eenvoud en standaardisatie bouwt Madrid jaarlijks ongeveer 10 keer zoveel metrolijn als Amsterdam voor ongeveer hetzelfde bedrag per jaar.

De Nederlandse voorbeelden maken twee dingen duidelijk: Het gaat altijd mis. Maar ook: het gaat altijd mis op een andere manier. Dat laatste komt in het boek van Hugo Priemus en consorten naar mijn mening nog onvoldoende uit de verf.

Management

Dan de volgende vraag. Wat betekent een toename van omvang, doorlooptijd en complexiteit voor het management van het project en welke dilemma's doen zich daarbij voor? Opnieuw eerst een open deur: bij grote en complexe projecten met een lange doorlooptijd neemt de voorspelbaarheid aanzienlijk af. Kleine, relatief simpele bouwprojecten met een uitvoeringstijd van minder dan drie jaar,

zoals de aanleg van een tunnel zijn vooraf goed te definiëren en het management bestaat vooral uit het bewaken van die definities. Management is *planning and control*.

Zodra echter elke dag op elk gebied verrassingen mogelijk zijn, liggen inhoud, tijd, geld, organisatie en communicatie niet meer vast en verliest het klassieke projectmanagement aan kracht. Naast projectmanagement volgens de ijzeren regels van het GO KIT worden *proces- en programma-management* noodzakelijk en ontstaat een complex beheersingsrepertoire. De lineaire werkprocessen van het klassieke bouwmanagement worden verstoord doordat oude beslissingen ter discussie komen en beleidscycli ontstaan. Het gevolg is dat de projectorganisatie niet alleen moet realiseren wat eerder op tekening en in bestekken is vastgelegd, maar ook het hoofd moet bieden aan nieuwe ontwikkelingen en vragen. En daarvoor zijn nieuwe competenties nodig die de organisatie vaak niet heeft. De medewerkers moeten niet alleen deskundig en betrouwbaar zijn, maar ook kunnen improviseren en communiceren. En dat vraagt op zijn beurt weer nieuwe aanstuuringsvormen, waarin niet alleen het woord van de directeur telt, maar ook consensus met partijen buiten de organisatie. Er ontstaat een dubbel management-model:

	Projectmanagement	Proces/programmamanagement
Werkprocessen	Lineair	Cyclisch
Activiteit	Maken wat vastligt	Bijstellen en improviseren
Competenties	Vakbekwaamheid, doorzettingsvermogen	Flexibiliteit, creativiteit sociale vaardigheid
Organisatie	Gesloten, hiërarchie	Open, coalitievorming

Het dilemma van dit dubbele management is dat open en gesloten systemen elkaars vijanden zijn. Lineaire werkprocessen verdragen zich niet met cyclische besluitvorming. Bewaking van inhoud, tijd en geld botst met scopewijziging en improvisatie. Uitvoeringscompetenties zijn van een geheel andere orde dan beleidscompetenties. En directieve aansturing staat op gespannen voet met overleggen en consensus zoeken. De projectorganisatie verliest in die dualiteit zijn kracht en kan in het ergste geval helemaal niets meer.

Het zoeken van een uitweg uit dit dilemma begint bij het onderkennen ervan en dat gebeurt helaas te weinig. Veel organisatiebouwers, adviseurs en wetenschappelijke onderzoekers hanteren slechts

één referentiebeeld, namelijk dat van het klassieke projectmanagement. Verstoringen en bedreigingen worden bestreden met de regels uit het “handboek soldaat” voor de manager van het klassieke bouwproject: strakke aansturing, scherpe definities van bevoegdheden en mandaten, veel en strenge procedures, uitgebreide rapportages, intensieve interne en externe controles en elke maand een audit op de bedrijfsprocessen.

Zulke recepten worden ook uitgeschreven op momenten waarop inhoud, tijd en geld al volop in beweging zijn en het kalf van het klassieke project dus al verdronken is. Terwijl het antwoord op de problemen in die fase eerder ligt in meer en beter proces- en programma-management: herformulering van doelen, bijstelling van ontwerp en bouwmethoden, consultatie van externe partijen, intensieve monitoring en permanente bijsturing waar dat nodig is. Zuchtend en kreunend scherpert de organisatie opnieuw zijn procedures aan, die helaas niet helpen tegen de bedreigingen die zich voordoen.

Dompteur

Hoe voorkomen we dat het zover komt? Welke remedies zijn er om kostenoverschrijding en vertraging bij grote projecten te voorkomen? We kunnen daarbij globaal gesproken een beroep doen op vier verschillende *beroepsgroepen*: de dompteur, de slager, de makelaar en de schouderophaler. Die laatste vertegenwoordigt eigenlijk geen beroep, maar eerder een motorische afwijking.

De *dompteur* is de klassieke projectenbedwinger. Bij de voorbereiding van projecten eist hij een maximum aan onderzoek, testopstellingen, computerdoorrekeningen en externe audits, zodat maximale hardheid ontstaat in inhoud, tijd en geld. Zijn doel is projectbeheersing met de traditionele tools. Bij de uitvoering kiest hij voor kwaliteits-systemen waarin bevoegdheden, procedures en controles in beton gegoten zijn binnen een gesloten organisatie met de hark als vaste vorm. Risicomanagement is bij hem niet alleen een nuttige methode om gevaren tijdig te onderkennen en te beheersen, maar ook een instrument om met behulp van de computer de einduitkomst van het project te voorspellen. Onzekerheden zijn immers in het model voorzien.

De meeste adviseurs van grote projecten in Nederland zijn dompteurs, met als grote meester oud-professor Bandi Horvat. De rode draad in zijn adviezen is dat elk project beheersbaar is mits goed klassiek projectmanagement wordt toegepast. Het ultieme antwoord op

onzekerheid is risicomanagement. Dat de risicoanalyse en dus ook de computerberekeningen van de eindstand ondergraven worden door diezelfde onzekerheid ziet de dompteur als technisch falen. Zijn antwoord is nog meer en beter risicomanagement.

In de wetenschap komt de Deense hoogleraar Flyvbjerg het meest in aanmerking voor een benoeming tot dompteur. Flyvbjerg hamert in zijn werk voortdurend op de noodzaak van een betere voorbereiding van projecten en betrouwbaarder voorspellingen van tijd en geld. Zo wordt oneigenlijke concurrentie met projecten waarmee niet gesjoemeld is voorkomen.

Slager

De *slager* is uit ander hout gesneden. Hij heeft een hekel aan grote, onoverzichtelijke massa's en wil die uitbenen, van botjes ontdoen, en opdelen in kleine en hapklare lapjes. Zijn doel is maximale beperking van omvang, doorlooptijd en complexiteit en dus maximale reductie van onvoorspelbaarheid. Hij pleit al in de ontwikkelingsfase voor verlaging van ambities en versimpeling van ontwerp en techniek. Bij de uitvoering wil hij een minimum aan interne en externe afhankelijkheden. Dus deelt hij het werk op in deelprojecten met een gefaseerde besluitvorming, want dan kun je steeds de laatste ontwikkelingen meenemen. Het is min of meer de aanpak die Amsterdam gewend is bij zijn grote gebiedsontwikkelingen: VOF, Versimpelen, Opdelen en Faseren.

Slagers zijn helaas zeldzaam in Nederland. De enige adviseur die aanspraak op de titel maakt is Patrick Buck, voormalig projectdirecteur van de Betuweroute. Buck bracht als één van de weinigen in Nederland een groot project vanaf de start naar de eindstreep en zocht daarbij consequent de eenvoud. Hij was tevens de eerste en enige adviseur die de ingewikkelde organisatiestructuur van de Noord/Zuidlijn op de korrel nam en de personele samenstelling bekritiseerde. Bij Buck geen duale structuren en ingewikkelde controlesystemen, maar de inzet van ervaren krachten die je dan ook de ruimte geeft hun werk te doen. In de wereld van de wetenschap komt hoogleraar Hugo Priemus nog het dichtste bij het slagersvak met zijn pleidooi voor vereenvoudiging van projecten.

Makelaar

Dan de *makelaar*. Niet de BMW-rijder met de gele stropdas, maar de sympathieke bemiddelaar die partijen bij elkaar brengt en convenanten sluit. De makelaar is niet gericht op maximale reductie van

risico's zoals de slager, of maximale beheersing ervan zoals de dompteur, maar op maximale risicospreiding. Bij de ontwikkeling van projecten kiest hij voor interactieve plan-methoden om zoveel mogelijk partijen te binden aan het project en bij de uitvoering voor "inclusieve" contracten, waarin alle partijen een belang hebben bij tempo en beheersing van de kosten. Zulke contract- en convenants-partijen kunnen bouwbedrijven zijn, maar ook de subsidienten of de maatschappelijke omgeving. Allianties en bestuursovereenkomsten zorgen dan voor gezamenlijke belangen en gedeelde risico's.

Nederland kent veel makelaars, bemiddelaars, mediators, maar in de wereld van de bouw komen ze zelden voor. Daar zien we vooral de arbiter, die recht spreekt als de partijen bonje krijgen. Een uitzondering is oud-minister Pieter Winsemius die rond de verbinding A6-A9 een groot aantal partijen op één lijn wist te krijgen. In de wetenschap valt te denken aan Werner Rothengatter (2008), die in zijn werk het belang van samenwerking van stakeholders onderstreept.

Schouderophaler

Tot slot de laatste categorie, de *schouderophaler*. De schouderophaler meent dat onvoorspelbaarheid en dus stijging van kosten en vertraging nu eenmaal horen bij grote en langlopende projecten. Het is noodzakelijk om al tijdens de voorbereiding van het project te wijzen op de grote risico's die we maar gedeeltelijk kennen. Te veel beloven is daarbij ongewenst en het treffen van financiële reserveringen verstandig, want dan kan het allemaal niet tegenvallen. Een subcategorie is de wegwuiver, die vindt dat je de gevaren maar beter helemaal niet kunt noemen, want "dan komt er nooit iets van de grond", maar die is zeldzaam.

Schouderophalers zijn er in Nederland meer dan genoeg, maar ze komen moeilijk "uit de kast". Je spreekt ze vooral op feestjes en verjaardagen. Het is niet correct je neer te leggen bij ons onvermogen om te sturen en te beheersen. De enige mij bekende schouderophaler die er rond voor uit komt is de voormalige directeur van het Amsterdamse Projectmanagementbureau, Herman van Vliet, bekend van de uitspraak "Een metro kost wat hij kost en hij rijdt op de dag van de opening". Schouderophalers zijn ook in de wetenschap dun gezaaid. Onderzoekers willen nu eenmaal weten hoe het zit en voorspellingen kunnen doen. Een nominatie verdienen Miller en Lessard (2001) die meer dan anderen proces-aspecten benadrukken.

Welke adviseur is nu de winnende, aan welke beroepsbeoefenaar moeten we ons toevertrouwen als we tijd en geld onder controle willen krijgen? Mijn advies: gebruik ze allemaal. Bij de start van het project is de hoofdrol voor de slager, hij moet zorgen dat we geen onhaalbare en domme dingen gaan bedenken. Geen stapeling van ambities, geen innovatieve ontwerpen, geen experimentele techniek, geen tracés die grote risico's opleveren. Versimpelen, opdelen en faseren. De slager moet daarbij voldoende autoriteit bezitten, hij mag dus niet afhankelijk zijn van de beslissers of ondergeschikt aan hen. Als dat gelukt is hebben we de dompteur nodig om het uitgekleden project maximaal te bedwingen met het klassieke management-gereedschap. Keihard organiseren dus, met een maximaal kwaliteits-systeem, maximale hiërarchie en maximale controle. Waar dat niet effectief is, omdat er te veel onzekerheden blijven, moet de makelaar ons helpen, want risico's die je niet kunt beheersen moet je met anderen delen. Zo maak je vanaf de start ook duidelijk dat die risico's er zijn. En tot slot zal er ook bij deze verstandige aanpak toch altijd iets mis blijven gaan, waarover je dan maar gewoon je schouders moet blijven ophalen. 🍷

Literatuur

- Miller, R. & Lessard, D.R. (2001), *The Strategic Management of Large Engineering Projects, Shaping Institutions, Risks, and Governance*. Cambridge MA: MIT Press.
- Priemus, H., Flyvbjerg, B. & Wee, B. van (red.) (2008), *Decision-Making On Mega-Projects: Cost-benefit analysis, planning, and innovation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rothengatter, W. (2008), "Innovation in the Planning of Mega-Projects", in: Priemus, H., Flyvbjerg, B. & Wee, B. van (red.) (2008), *Decision-Making On Mega-Projects: Cost-benefit analysis, planning, and innovation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp.215–238.

4



6

Vierde seminar
7 december 2009

Besluitvorming bij gebieds- ontwikkeling

Willem Salet
Pierre van Rossum

Openen en sluiten van grote stedelijke projecten

Grote projecten kenmerken zich door een hoge mate van onzekerheid en complexiteit. Theoretische inzichten brengen in dit verband vaak de noodzaak van open en flexibele wijzen van organisatie naar voren: men spreekt van open ‘framing’ en van flexibiliteit, adaptiviteit en veerkracht in de wijze van organisatie. Het zijn aanbevelingen die wijzen in de richting van openheid en blikverruiming. In de praktijk zoekt men het antwoord op complexiteit en onzekerheid echter juist vaak in de omgekeerde richting: het proces wordt opgedeeld in behapbare onderdelen en de kring van betrokkenen wordt gesloten. Hoe om te gaan met perspectieffverruiming (openen) en selecteren (sluiten) van beleidsopties?

Door Willem Salet

In deze bijdrage wordt de besluitvorming over stedelijke projecten beschreven als een terugkerend proces van openen en sluiten van werkwijzen. Stedelijke projecten vinden plaats tegen de achtergrond van de structurele veranderingen die steden de laatste twee decennia doormaken. De afhankelijkheid van de buitenwereld is groter geworden, de positie van de stakeholders verandert sneller en de complexiteit en onzekerheid van de besluitvorming is enorm toegenomen. In de wijze van besluitvorming moet men expliciet rekening houden met deze nieuwe uitdagingen. Aan de hand van de begrippen ‘strategische ambiguïteit’, ‘redundantie’ en ‘resilience’ wordt een theoretisch perspectief uitgewerkt dat voorziet in een afgewogen samengang van openen en sluiten (perspectieffverruiming en selecteren van beleidsopties). Deze begrippen worden tenslotte concreet uitgewerkt en geïllustreerd aan de hand van praktijkvoorbeelden. Hierin wordt aangegeven hoe strategische ambiguïteit benut kan worden in het bepalen van de missie van projecten, hoe netwerken kunnen functioneren, hoe adaptatievermogen georganiseerd kan worden en hoe de besluitvorming als leerproces kan worden ingericht.

Stedelijke transformatie

Het planologisch onderzoeksprogramma van de Universiteit van Amsterdam legt zich toe op vraagstukken van strategische ruimtelijke planning en grote stedelijke projecten in het licht van stedelijke transformatie. Met stedelijke transformatie doelen wij op de typerende verandering die veel Europese steden vanaf het begin van de jaren negentig doormaken: de transformatie van een middelpuntcentrisch gestructureerd stedelijk milieu naar een gedecentraliseerde, stedelijk-regionale configuratie waarin meerdere functionele centra zijn ontstaan. De oorspronkelijke centrumstad is vaak nog wel dominant maar het ruimtelijk patroon beweegt naar netwerkachtige vormen. Bovendien wordt de ontwikkeling van stedelijke activiteiten steeds meer in externe (vaak internationale) samenhangen bepaald. Het proces van stedelijke transformatie bevat de volgende drie ingrediënten:

- a. Het oude contrast tussen stedelijke hiërarchie en stedelijke periferie maakt plaats voor een netwerkachtige regionale ontwikkeling: decentralisatie van stedelijke activiteit en de hierbij behorende ontwikkeling van nieuwe centra buiten het oude stadscentrum. In de regio Amsterdam is deze gespreide ontwikkeling zichtbaar, bijvoorbeeld in de stedelijke woon- en werkgebieden van Almere, Haarlemmermeer, Schiphol, Zuidas, ArenA maar ook in nieuwe centra met een gespecialiseerd cultureel profiel, zoals NSDM en bepaalde locaties in

Zaanstad. Het centrum van Amsterdam is nog altijd de belangrijkste magneet van centrumstedelijke ontwikkeling maar het is wel opvallend dat sommige activiteiten (bijvoorbeeld financiële en juridische maar ook startende culturele activiteiten) uit de centrumstad zijn weggetrokken. Het centrum van Amsterdam raakt zelf ook meer gespecialiseerd (in culturele economie, toerisme en ook qua bewoning treedt geleidelijk meer specialisatie op). Slechts de aanwezigheid van sociale woningbouw kon voorkomen dat de uitsortering van de centrumstad in de afgelopen 10 jaar nog selectiever verlopen zou zijn.

- b. Het ontstaan van nieuwe ‘tussenstad’-achtige regionale patronen waarin het landschap steeds meer onderdeel wordt van uitbreidende verstedelijking en ook omgekeerd het stedelijk milieu steeds meer landschappelijke elementen in zich draagt. Het oude contrast tussen de rode stad en de groene omgeving is hierdoor op veel plaatsen aan het verdwijnen en maakt plaats voor nieuwe dwarsverbanden.
- c. Het toenemend belang van externe functionele samenhangen van stedelijke activiteiten. Beslissingen over uitbreiding of inkrimping van internationale kantoren, culturele activiteiten of centrale verkeersknooppunten worden niet meer (althans niet exclusief) door plaatselijke actoren genomen maar hangen nauw samen met de positie van deze partijen in externe functionele netwerken.

Als gevolg van dit proces is de arena van besluitvorming over stedelijke projecten fors veranderd. Het is een ingewikkelde context geworden waarin vanuit diverse schaalniveaus en achtergronden invloed op stedelijke activiteiten wordt uitgeoefend. Het resultaat van de stedelijke transformatie is allerm minst voltooid, de regionale netwerkvorming en de functionele externe samenhangen zijn lang niet altijd optimaal gebalanceerd, en dat geldt ook voor de organisatie van nieuwe beleidsnetwerken: het is een stedelijk milieu in verandering. Dat is bijvoorbeeld goed zichtbaar in de ontwikkeling van nieuwe stedelijke centra in de vroegere periferie van de stad. Deze worden vaak nog eenzijdig getekend door een gespecialiseerde functie (bijvoorbeeld specifiek kantorenmilieu of juist specifiek woonmilieu) en worden ook door de bevolking nog niet altijd in hun wijder strekkende stedelijke potentie herkend. Er is nog altijd een groot verschil in beleving en ook in politieke druk in stedelijke projecten aan de ‘binnenkant’ van de stad (in de oorspronkelijke centrumstad) en de nieuwe projecten aan de ‘buitenkant’. De ontwikkeling van gevarieerde stedelijkheid in nieuwe centra in de vroegere perifere zone van de stad vormt in deze overgangsfase een enorme uitdaging voor elk

groot project in die zone. Die ambitie wordt in veel projecten voor nieuwe centra nagestreefd maar is nog nergens optimaal gerealiseerd. Een andere belangrijke consequentie voor de besluitvorming is dat de arena van besluitvorming niet meer territoriaal gebonden is. Succesvolle planning is steeds meer afhankelijk geworden van het leggen van verbanden tussen personen en instanties die vanuit verschillende schaalniveau invloed uitoefenen op wat er met de stad gebeurt – zowel binnen de overheid als daarbuiten. Gebiedsontwikkeling is hiermee niet meer louter een kwestie van plaatselijke autoriteit maar is afhankelijk van het organiseren van interconnectiviteit in de nieuwe werkelijkheid van de stad.

Complexiteit, onzekerheid, risico's

Mede door de verandering van de ruimte- en tijdcoördinaten (grotere afhankelijkheid van buitenwereld, snelheid van beïnvloeding, veranderlijke context, etc.) is de complexiteit van besluitvorming enorm toegenomen, en hiermee de onzekerheid en de hierbij behorende risico's. Bij strategische plannen en grote projecten is dat onmiddellijk zichtbaar. De inzet en druk vanuit het bedrijfsleven op grote projecten kan opeens wegvallen als de internationale economische condities veranderen, zoals de financiële crisis laat zien. Die onzekerheid bestaat ook bij de verschillende publieke instanties en bij de sociale en politieke ondersteuning van projecten. Het is belangrijk om die complexiteit steeds voor ogen te houden: de belangrijkste zekerheid is wel de zekerheid dat je het *niet weet* en dat het altijd *anders loopt* dan op voorhand was verwacht. Voor de wijze van besluitvorming heeft dit inzicht grote consequenties. Het levert het adagium op dat men intelligente wegen moet zoeken om met complexiteit en onzekerheid om te gaan. De complexiteit moet hanteerbaar worden gemaakt maar dat betekent niet dat deze onmiddellijk gereduceerd moet worden. Men moet die complexiteit eerst onderkennen en dan wegen zoeken er verstandig mee om te gaan.

In het planologisch onderzoeksprogramma hebben wij in internationale vergelijking een aantal projecten onderzocht (Salet & Gualini, 2007; Majoor, 2008). Daar kwam telkens het stereotiepe beeld naar voren dat zeer complexe projecten vaak juist op een simpele manier worden aangepakt – te simpel – en juist hierdoor te weinig strategisch vermogen hebben om verschillende invalshoeken te integreren en te weinig aanpassingsvermogen om op nieuwe kansen en bedreigingen te reageren gedurende het (langdurige) traject van besluitvorming. De versimpeling van complexiteit is een veel voorkomende val, vooral voor degenen die het liefst onmiddellijk de hand aan de ploeg

willen slaan. De gevreesde ‘tunnels van besluitvorming’ blijken te ontstaan juist doordat men de onzekerheden en de risico’s te rigou- reus probeert af te schermen: Het aantal deelnemers wordt gesloten (vaak in aparte organisatievormen op afstand van de politiek), de trajecten van besluitvorming worden in sectorale gebieden opgedeeld, er worden hiërarchische beslissingslijnen ingevoerd, de projecten worden te rigoureuus in aparte stukken verdeeld.

Externe onderzoekers van dit soort grote projecten concluderen tel- lens weer dat de ramen en deuren van deze besluitvorming geopend moet worden, daarover bestaat in de internationale vakliteratuur langzamerhand een brede overeenstemming. De reactie vanuit de praktijk is echter stelselmatig dat de besluitvorming al veel te ingewik- keld is en dat je niet nog meer variëteit moet binnen halen. De onge- bonden onderzoekers mogen dan wel vrijuit pleiten voor verruiming van perspectief maar in de praktijk moet besluitvorming hanteerbaar zijn en gelden limieten voor de inzet van tijd en middelen. De waar- heid ligt echter niet in het midden. Goed doordacht opereren veron- derstelt ‘de kunst van het openen en sluiten’, gedurende het gehele proces: van het bedenken van de eerste perspectieven tot de organi- satie van de complete uitvoering. Een intelligente werkwijze veron- derstelt de combinatie van twee mechanismen:

- Het genereren van variëteit (dat impliceert nog meer opties in ogeschouw nemen dan er al zijn);
- Het maken van weloverwogen selecties.

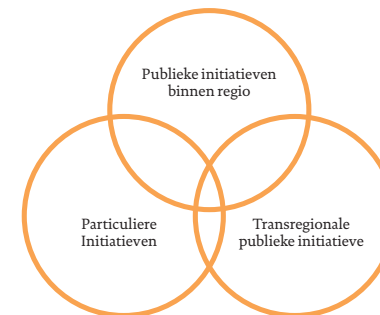
Er bestaat geen misverstand over het erkennen van limieten, over de noodzaak van selecteren en afschermen van onzekerheid, feitelijk verloopt de besluitvorming over grote projecten altijd via een grote reeks van praktische besluiten maar wanneer men het ‘sluiten’ en ‘selecteren’ zijn eigen gang laat gaan, raakt het verband met grotere samenhang verloren en blijven de daarin gelegen kansen en beleids- opties buiten vizier. Dan loopt de besluitvorming bovendien het risico in een fuik verzeild te raken.

Ter illustratie geef ik als voorbeeld de strategische besluitvorming van de metropoolregio Amsterdam.

Men kan globaal drie sferen onderscheiden van waaruit invloed wordt uitgeoefend op de strategische ontwikkelingen van deze regio:

- de particuliere sector (hier heel breed opgevat: lopend van burgerinitiatief tot en met de invloed van het bedrijfsleven);

- de samenwerking tussen de lagere overheden binnen deze metropoolregio;
- de externe verbanden van de regio (samenwerking met andere regio’s, verbanden met het Rijk, Europa, etc.). zie onderstaande figuur



Sferen van invloed op strategische ontwikkelingen in deze regio

In het onderzoek bleek al snel dat bijna alle energie was gaan zitten in de tweede cirkel van de figuur: de samenwerking tussen de lagere overheden. Daar is natuurlijk ook veel inspanning nodig: het betreft verschillende beleidsgebieden en dan zijn er zo’n 16 tot 25 gemeenten bij betrokken (afhankelijk van de afbakening). Voor serieus overleg met burgergroepen en bedrijfsleven (cirkel 1) nam de regio geen tijd en wat betreft de externe oriëntatie (cirkel 3) werd voornamelijk de oude weg naar de rijksoverheid bewandeld. Kortom, de strategische oriëntatie was zeer eenzijdig georganiseerd, een conclusie die juist in de internationale vergelijking nog eens werd versterkt. Inmiddels is wel wat veranderd in deze casus maar het voorbeeld dient om aan te geven dat zonder strategische plaatsbepaling de energie vaak te eenzijdig wordt georganiseerd (de gevreesde ‘tunnel van besluit- vorming’). Niemand betwist de beperkingen van tijd en middelen maar juist als deze zo schaars zijn, verdient het aanbeveling de inzet ervan meer verspreid over de verschillende handelings-sferen te organiseren (hetgeen inmiddels ook wat meer gebeurt).

Deze conclusie gaat onverkort ook op voor de strategische oriëntatie in grote projecten. De specifieke context verschilt natuurlijk van project tot project. Soms moet in projecten een rechtstreeks verband gelegd worden tussen globale functionele netwerken van internati- onale bedrijven en de plaatselijke ruimtelijke condities, andere keren gaat het om zeer lokaal gebonden projecten. Maar telkens weer, voor

elke nieuwe procesarchitectuur van besluitvorming, is een weloverwogen externe positionering van stedelijke projecten in die pluralistische arena onontbeerlijk.

Contextuele plaatsbepaling

De transformatieopgave dwingt tot een *outside-in* plaatsbepaling, men moet de positiebepaling van stedelijke activiteiten met hun typerende krachten en zwakten in hun externe netwerken serieus nemen. Praktische methodieken, zoals netwerkanalyse en SWOT-analyse van sterke en zwakke punten en de kansen en bedreigingen kunnen hierbij zeer behulpzaam zijn. Dat betekent dus ‘openen’ en meer variëteit toelaten, maar ook vanuit die plaatsbepaling de noodzakelijke selecties maken. Overigens is het niet zo dat elke operationele deelbeslissing afgeleid en verantwoord moet worden uit een strategische oriëntatie. Dat is een rationalisatie die in de praktijk niet lang stand zou houden. Veeleer is sprake van iteratie tussen twee niveaus van besluitvorming: grote projecten boeken dagelijkse voortgang via een grote reeks van operationele beslissingen, het is belangrijk dat die stroom van beslissingen en de strategische plaatsbepaling met enige regelmaat op elkaar worden afgestemd (bij wijze van reflectie maar ook via concrete afspraken over gedragslijnen). Deze afstemming is zeker nodig voor de organisatie en opzet van de netwerken van beleidsdeelnemers en van meer indirecte betrokkenen, die vaak in verschillende fasen van het project moeten worden aangepast. Een expliciete strategische plaatsbepaling in de externe context maakt het mogelijk om de aandacht en energie over die patronen weloverwogen te verdelen. Dit geldt niet alleen voor de inbreng van de benodigde beleidsinstrumenten van verschillende partijen (zoals financiële investeringen en legale vergunningen die doorgaans via het ‘businessplan’ worden gecoördineerd) maar ook voor de organisatie van kennis en ervaring. Voor besluitvorming zijn specifieke inzichten nodig die niet bij het projectmanagement leven maar bij andere partijen. Daarom moeten communicatielijnen georganiseerd worden om de benodigde kennis en ervaring voor het project te mobiliseren. Dat kunnen bijvoorbeeld inzichten zijn over de eisen die de internationale positionering van de luchthaven stelt aan de stedelijke omgeving, die via de experts van de luchthaven gemobiliseerd moeten worden. Het kunnen ook culturele en sociale inzichten zijn die nodig zijn om een nieuw gevarieerd stedelijk centrum, zoals de Zuidas, te realiseren. Een weloverwogen positionering van het project in een relevant netwerk van direct en indirect deelnemende partijen is een belangrijk vereiste van strategische beleidvoering.

Het spel van de deelnemers moet georganiseerd worden: de reflectie, de operationele inzichten, de interne of externe onderzoeksactiviteiten, de expertmeetings, de netwerken van dagelijkse beleidvoering, de toezichthouders, de platforms van maatschappelijke discussie, etc. Het lijkt allemaal vanzelfsprekend maar dat is het allerm minst. In de praktijk worden de strategische aangrijpingspunten voor de opzet van dit communicatieve *lijnenspel* vaak juist te snel gesloten vanuit de behoefte om onzekerheid en complexiteit te verkleinen en vanwege de druk op tijd en middelen. Hier gaat het vaak mis. De organisatie van transparantie, de hiërarchische besluitvorming, de sectorale afbakening, de beperking van deelnemers zijn de bekende voorbeelden van de neiging te snel te sluiten.

Het is interessant om in dit verband een theoretisch begrip te introduceren: *redundantie*. Redundantie betekent overtuiligheid. Vanuit de rationele optiek beredeneerd betekent redundantie gewoon ‘ruis’: iets waar je zo snel mogelijk van af moet zien te komen als je efficiënte en snelle besluitvorming verlangt. Maar dit is nu net het punt, in de praktijk van grote projecten is er meestal geen eenduidige rationaliteit (alleen bij technische projecten waarover geen maatschappelijke discussie bestaat, kan men dat tegenkomen). Wij hebben hierboven het verschijnsel van onzekerheid voorop gesteld: de zekerheid dat het meestal anders loopt dan op voorhand verwacht. Dan kan redundantie opeens een positieve duiding krijgen (Landau, 1969; Low, Ostrom et al.; 2003). Ik kwam het begrip voor het eerst tegen in een oude publicatie van Werner von Braun die op NASA verantwoordelijk was voor de lancering van de eerste raket naar de maan. Dat was een complex project waar heel veel fout kon gaan, vooral de menselijke factor werd in dit project als bron van onzekerheid beschouwd. De rationale besluitvormingslijn bleek in dit project veel te kwetsbaar voor fouten te zijn. Gevoed door inzichten uit de cybernetica besloot men juist redundantie als grondslag voor de organisatie van het project te nemen: pluralistische, decentrale afwegingen met veel herhaling en overlap en hierdoor veel mogelijkheden voor correctie als er ergens fouten worden gemaakt. Informatie organiseren vanuit de ene bron maar ook vanuit een andere (zoals verschillende inlichtingendiensten of planbureaus die je nooit helemaal op hun eentje kunt vertrouwen), het nut van conflicterende uitgangspunten, onderdelen van het systeem herhalen, zoals bijvoorbeeld het remsysteem door een tweede en bij de raket zelfs een derde en vierde rem laten corrigeren als de voorgaande niet blijken te werken. Duizenden functies en onderdelen werden gedoubleerd in de constructie van de raket. Het was cruciaal niet alles te reduceren tot de meest rationele en efficiënte procesgang maar juist extra reserves op te bouwen, de positieve

betekenis van redundantie die nodig is om gedurende het proces over voldoende veerkracht en aanpassingsvermogen te kunnen beschikken. *Resilience* is het bijbehorende theoretische begrip dat niet los gezien kan worden van redundantie. Het betekent dat je de voortgang van het project steeds zo probeert te selecteren dat je nog zoveel mogelijk opties open houdt voor latere beslissingen. Je houdt bewust een optieruimte over omdat het proces van besluitvorming er straks om nu nog onbekende redenen volledig anders uit zal zien. In de volgende drie paragrafen zal ik proberen deze abstracte begrippen concreet uit te werken en toe te passen op voorbeelden van besluitvorming over stedelijke projecten.

Missie en handelingsgerichtheid

Een project heeft een inhoudelijke *missie*, dat is wat anders dan een blauwdruk of een specifiek einddoel. Hier begint al het serieus nemen van complexiteit. Elk project moet natuurlijk sociale en politieke richting hebben, dat is een belangrijke sociale en politieke opdracht. De missie geeft de principiële richting van een project aan. Maar deze richtingbepaling moet tegelijkertijd abstraheren van enkelvoudige eindtermen en trajecten: de missie moet de spanning reflecteren tussen de onderliggende *conflicterende* doelstellingen die gedurende het hele project om nieuwe uitwisseling en nieuwe oplossing vragen. Men moet die spanning tussen doelstellingen niet op voorhand wegrekenen door het project op voorhand aan doelspecifieke eindtermen vast te knopen. Door het project aldus als missie te definiëren behoudt het de benodigde *strategische ambiguïteit*. Een missie moet in abstracte zin richting geven aan het project, maar daarbinnen kunnen de belangen nog op verschillende manieren worden verzoend.

Een positief voorbeeld van abstracte missie: Moet het Project Zuidas afstevengoed op het realiseren van een commercieel internationaal zakencentrum of op een nieuw centrum met gevarieerde stedelijke gebruikswaarde? Dat is een abstracte maar strategische keuze over de missie die in de beginfase van het project gemaakt moet worden (is ook gebeurd).

Een negatief voorbeeld in hetzelfde project is dat in hetzelfde beginstadium de enkelvoudige doelstelling werd geformuleerd om de infrastructuur van de Zuidas via het dokmodel te realiseren (alle hoofdinfrastructuur onder de grond). Het probleem is niet de optie van het 'dok' als zodanig maar de doelspecificatie in de aanvang van het project heeft een verlamme uitwerking gekregen. De

eerder genoemde abstracte missie verlangt eigenlijk alleen de vaststelling dat welke infrastructuur in dit project ook wordt gekozen, er in elk geval voor gezorgd dient te worden dat die infrastructuur de ontwikkeling van gevarieerde centrumkwaliteiten op de Zuidas mogelijk maakt. Dat kan inderdaad via een 'dokmodel' maar ook op andere manieren die nu lang buiten beeld zijn gebleven, terwijl de besluitvorming over het dure en complexe 'dok' maar niet rond kwam.

De missie verschilt aldus van een blauwdruk of van doelspecifieke eindtermen. De Achilleshiel is dat sommige cruciale beroepsgroepen ertoe neigen om de publieke verwachtingen over de eindtermen al in een vroeg stadium op te schroeven. Ik noem de politici en de ontwerpers. Beide beroepsgroepen zijn cruciaal, beide groepen hebben een eigen vector naar het grote publiek die op specifieke verwachtingen is gebaseerd: de politieke belofte van de ene groep en de aansprekende visualisering van het einddoel van de andere groep. Beide groepen hebben een strategische richtinggevende rol in projecten maar dan moeten ze deze rol wel als zoekrichting en met gevoel voor strategische ambiguïteit nemen en niet in een vroeg stadium specifieke eindtermen gaan vastleggen. Dat laatste is buitengewoon riskant: het is de kortste weg naar de besluitvormingstunnel... Met name als die twee beroepsgroepen het roerend eens zijn, vormen zij een elixer om scherp in de gaten te houden.

De visualisering van de IJmeerverbinding tussen Amsterdam en Almere is hiervan een treffend voorbeeld. Eendrachtig uitgedragen door de verantwoordelijke politici en vooraanstaande ontwerpers, schept deze als *blauwdruk* gedefinieerde missie hoge verwachtingen. Maar het heeft de strategie ook behoorlijk vastgezet. De beoogde verbinding van 5 miljard voegt nauwelijks vervoerswaarde toe en schept ook geen sterke conditie voor verbetering van de economische positie van Almere. Het kabinet heeft de beslissing 'even' aangehouden in afwachting van mogelijke aanpassingen, maar de vroegtijdige fixatie op een doelspecifieke verbinding met zwakke functionele onderbouwing heeft alles in zich om de besluitvorming voor een reeks van jaren te verlammen.

Een goede missie is richtinggevend maar sluit niet het keuzeprocess op specifieke eindtermen af. Voorts is van belang dat de missie – in al haar abstractie – kan steunen op programmatische en functionele onderbouwing. Een programma laat zich niet schrijven uit het ontwerp van fysieke eindbeelden. De ringweg van Amsterdam staat vol met projecten waarvan de programmatuur is achtergebleven bij het

ambitieuze ontwerp. De bepaling van strategische missie, hoe globaal en indicatief ook in het beginstadium, moet altijd kunnen bouwen op reële inschatting van functies en handelingspotenties. Er moet een reële inschatting zijn van de richting waarin de dragende maatschappelijke processen lopen. Hoe lopen de onderliggende krachten: wiens eigendomsrechten zijn in het geding, wiens investeringen zijn nodig, hoe is de publieke acceptatie in te schatten? Missies hebben niet een mobiliserende rol op zich, ze moeten zelf ook reëel gedragen worden door ondersteunende krachten.

Een mooi voorbeeld van een strategische missie die al direct met een effectieve gedragslijn werd verbonden, biedt het project Hafencity in Hamburg. In dit project lukt het al tien jaar om aanhoudend investeringen aan te trekken voor activiteiten van hoogstedelijk niveau (op dure, gezuiverde havengrond die overigens wel in overvloed aanwezig is). Het geheim is de creatie van kunstmatige schaarste doordat de stad op basis van de brede reconstructie van het project de richtlijn hanteert dat van het totaal van 700 ha braakliggend industrieterrein jaarlijks niet meer dan 40 ha mag worden uitgegeven! Die strategische conditie verschilt nogal met de conditie van overaanbod in regio Amsterdam waar momenteel elk project met onderdruk kampt en onder druk van de huidige conjunctuur veel contracten overgesloten moeten worden (Janssen-Jansen, 2010).

De regie van samenwerking en de organisatie van het aanpassingsvermogen

De samenwerking tussen partijen met een beleidsrol moet georganiseerd worden, zoals ook de betrokkenheid van overige deelnemers met een inhoudelijke inbreng. In Nederland gaat het nog vaak om de publiek/private regeling rondom de ontwikkeling van vastgoed. In de Amerikaanse context is het niet ongebruikelijker dat maatschappelijke groepen een actieve rol in de beleidsontwikkeling nemen, zelfs via contracten verzegeld. In het voorgaande werd aangegeven dat het van belang is een bredere invulling te kiezen dan strikte rationaliteit gebiedt. Er moeten reserves worden gekweekt, er is brede en langdurige sociale en politieke ondersteuning nodig die verandering van conjunctuur doorstaat en veerkracht biedt voor aanpassing. De neuzen hoeven niet allemaal in dezelfde richting maar de spanningen rondom centrale missies moeten zich kunnen blijven uitkristalliseren in nieuwe antwoorden. Dat vergt een andere communicatiestrategie. Het verdient dus aanbeveling om de verschillende geluiden serieus te blijven nemen in plaats van alle communicatiecapaciteit van het projectmanagement te benutten voor eenzijdige marketing van de

officiële beleidsvisie. Er zijn wel spelregels nodig om met conflicten te kunnen omgaan. Een interessante vraag is of je het contract hiervoor kunt benutten. In de praktijk wordt het contract vrijwel uitsluitend gebruikt om risico's af te schermen. Partijen hebben dan ook de neiging om het sluiten van het contract naar een zo laat mogelijk moment door te schuiven, en dan is het werk voor gespecialiseerde juristen die al onderhandelend de risico's van onverhoopte als-dan situaties voor belanghebbende partijen proberen af te schermen. In deze vorm leidt het contract vaak tot juridische haarkloverij die in conflictsituaties niet eens altijd uitkomst biedt, omdat het op onverwachte plekken misgaat. Van der Veen (2009) opperde in zijn proefschrift de mogelijkheid dat een contract ook in intentionele zin gebruikt kan worden om de gemeenschappelijke missie te onderbouwen en spelregels van samenwerking en van omgaan met conflicten op te stellen (relationele contractvorming). Dit heeft dan juist wel zin in een vroeg stadium.

Ook als er een dominante partij is die in haar eentje de leiding van een groot project kan nemen, is het zinvol een breder dragend verband te creëren als de strategische ambiguïteit van de missie daartoe aanleiding geeft (bij technische projecten heeft dat geen zin). De verbanden van samenwerking moeten ruim genomen worden. Het heeft zin om meer reserve te kweken dan vanuit een strikte rationaliteit geboden wordt.

Een interessant voorbeeld van deze werkwijze is het Europaviertel Project in Frankfurt (Scholl, 2005). Dit grote beurs- en stedelijk centrumproject had (gezien de middelen en de doeleinden bij de start) als publieke onderneming georganiseerd kunnen worden. Scholl laat zien waarom dit niet gedaan is en andere stakeholders toch in een meebepalende rol werden toegevoegd. Toen na vijf jaar onverwacht de lokale overheid haar investeringsambities niet meer kon waarmaken vanwege verandering in conjunctuur, namen private partijen de investering over, zij waren immers al actief in het proces betrokken en het project werd zonder vertraging voortgezet (investering op basis van toegevoegde waarde). Verruiming van de framing van het project vergroot aldus het adaptatievermogen. Richt het project zo in dat er steeds veel keuzemogelijkheden over blijven. Aansluitend hierop redeneert Scholl: Organiseer niet alles vanuit een organisatielijn maar laat parallelle processen door verschillende partijen plaatsvinden. Er wordt geschaakt op tien schaakborden, op verschillende plekken, op het zelfde tijdstip. Maar blijf dan op strategische punten wel de ontmoetingen daartussen organiseren.

Organiseer de besluitvorming als leerproces

Een laatste handreiking voor de besluitvorming over projecten is het adagium om de besluitvorming als een leerproces in te richten. Het expliciet willen leren van fouten en successen, het opbouwen van leerervaringen, wordt door iedereen van belang geacht, zeker in situaties waarin het geheugen van organisaties soms angstwekkend kort wordt. Maar hoe doe je dat in de praktijk?

In drukke praktijken is evaluatie vaak het stiefkind van de rekening. Toch hoeft het inrichten van een project als leerproces niet zo tijdrovend te zijn. De belangrijkste conditie is dat het leren *expliciet* gebeurt en dat het met relevante deelnemers wordt gedeeld. Het lijkt een platitute maar leren gaat niet vanzelf, het moet expliciet georganiseerd worden en deel van de cultuur worden. Niet de fouten zijn het grote probleem in processen van besluitvorming maar het gebrekkige vermogen om hiervan te leren. In de wetenschap wordt het zoek- en leerproces gestuurd via *hypothesen*. De betekenis van een hypothese is dat het onderzoek als een ontdekkingsreis wordt gedefinieerd. Het zijn stappen die net zo kort en uitgebreid gezet kunnen worden als men zelf doelmatig acht:

- a. Je stelt het beginpunt vast, men beredeneert op grond van bestaande inzichten waarom een bepaalde werkwijze wordt gekozen;
- b. Er wordt op voorhand een expliciete verwachting over de uitkomst uitgesproken;
- c. Na verloop van tijd wordt dan de balans opgemaakt: wat is er feitelijk gebeurd;
- d. Tenslotte probeert de onderzoeker de verschillen tussen de verwachte uitkomst en de feitelijke uitkomst te verklaren. Dit is het eigenlijke leerproces.

Deze werkwijze kan simpel bij elk project worden ingesteld. Het hele proces wordt gestuurd door een exploratieve houding, door nieuwsgierigheid. Tenslotte, de leermomenten kunnen het beste doorlopen worden met ogen die van buitenaf meekijken en meedenken over mogelijke verklaringen en nieuwe hypothesen. 🍷

Literatuur

- Janssen-Jansen, L.B. (2010), *Ruimte Ruilen, Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Den Haag: NICIS.
- Landau, M. (1969), "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, Vol. 29(4), pp. 346–358.
- Low, B., Ostrom, E., Simon, C. & Wilson, J. (2003), "Redundancy and Diversity: Do they influence optimal management?", in: Berkes, F., J. Colding & C. Folke (red.) *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*.

New York: Cambridge University Press, pp. 83–114.

- Majoor, S.J.H. (2008), *Disconnected Innovations. New urbanity in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Ørsted Copenhagen and Forum Barcelona*. Delft: Eburon.
- Salet, W.G.M. & Gualini, E. (red.) (2007), *Framing Strategic Urban Projects: Learning from current experiences in European urban regions*. London: Routledge.
- Scholl, B. (2005), "Frankfurt: The Europaviertel Project", *ISOCARP Review: Making Spaces for the Creative Economy* 1, pp. 220 – 235.
- Van der Veen, M. (2009), *Contracting for Better Places. A relational analysis of development agreements in urban development projects*. Delft: Delft University Press.



Willem Salet



Pierre van Rossum

Dogma van beheersbaarheid heeft afgedaan

Aan het eind van zijn betoog vraagt Salet aan ons datgene in praktijk te brengen wat hij noodzakelijk acht: ons open stellen en samen leren met de Universiteit van Amsterdam om het in de toekomst beter te doen. Daarmee maakt hij het meteen moeilijk: de afstand tussen de abstractie van de academische wereld en de waan van de dag in onze praktijk is immers heel erg groot. Laten we desondanks een poging doen elkaar goed te begrijpen en de gedachten te toetsten.

Door Pierre van Rossum

Vanuit de praktijk delen wij de constatering dat projecten behept zijn met een toenemende complexiteit. Deze in de afgelopen jaren duidelijk waarneembare tendens zal zich ook voortzetten naar de toekomst. Waardoor wordt die complexiteit veroorzaakt?

Te noemen zijn:

- Hogere dichtheden (optimalisering grondgebruik)
- Stapeling/menging functies
- Moeilijke locaties: inbreiding, herstructurering
- Wetgeving (bv. MER, luchtkwaliteit, natuur)
- Marktconformiteit
- Economische recessie
- Burgerbelang, assertiviteit, gezagsverhoudingen
- Bestuurlijke drukte

Voor een deel is de overheid zelf debet aan de complexiteit. Zo legt de gemeente de lat voor zichzelf heel hoog als ze een Noord/Zuidlijn wil aanleggen zonder sloop (trauma van de metrorellen in de jaren zeventig) en op een manier dat niemand er wat van merkt tijdens de bouw. Dat is een onrealistisch ambitieniveau. En wat te denken van een extravagant Stedelijk Museum, een innovatieve energiecentrale of de ambitie om 5000 woningen per jaar te bouwen? Dan mag het ook niet verbazen dat het in de uitvoering af en toe wat tegenvalt. Een treffend voorbeeld vind ik nog altijd Chicago/pakhuis Wilhelmina. Welbeschouwd een hysterisch gebouw. Het was een bewuste keuze om zoveel mogelijk pakhuizen te bewaren en tegelijk wilden we zoveel mogelijk programma realiseren op de Piet Heinkade. Daarop werd ervoor gekozen om Chicago over dat pakhuis Wilhelmina heen te bouwen. Dat betekende niet alleen constructief een hele opgave, maar in dat pakhuis zaten ook nogal wat kunstenaars die er helemaal niks in zagen. Uiteindelijk is het een heel bijzonder gebouw geworden, maar vraag niet tegen welke prijs. Dus we kiezen zelf ook nogal eens voor die complexiteit. Het heeft allemaal te maken met je vertrekpunt en met de illusie dat alles beheersbaar is. Maar het is wereldwijd inherent aan projecten dat ze uitlopen in tijd en kosten.

Connectiviteit

Salet presenteert connectiviteit, oftewel de *outside in* oriëntatie als antwoord op complexiteit. Hij spreekt over de kunst van het openen en sluiten van grote stedelijke projecten. Het gaat hier om een overheid die niet alles van tevoren dichttimmert maar zich ontvankelijk opstelt naar alle belanghebbenden. Je oprecht openstellen voor andere meningen/invloeden en alternatieven kan alleen als je eigen

gedachten en plannen nog niet dichtgetimmerd zijn. Salet denkt dan ook in termen van missies (in welke maatschappelijke vraag wil je als overheid met het project voorzien?) en niet in doelen (hoe moet dat bereikt worden?). Het is interessant om de buitenwereld op die manier te benaderen, verrassend ook voor die buitenwereld. En ook moeilijk te geloven door die buitenwereld. We komen namelijk van ver: nog niet zo lang geleden geloofden we nog in de maakbare samenleving en dacht vooral de overheid vanuit dat concept. De overheid krijgt niet het vanzelfsprekende vertrouwen dat bij het door Salet beoogde concept hoort. Uit de media stijgt een beeld op van een bevolking die met ongeloof en wantrouwen naar de overheid kijkt. Zijn we met andere woorden in de positie om de rol te spelen die Salet ons toedicht? Laat ik een praktijkvoorbeeld geven. Stel dat we de aanpak van zware criminaliteit als missie zouden formuleren. En stel dat we in het project 1012 – het postcodegebied van de oude binnenstad van Amsterdam, met ondermeer kwaliteitsverbetering van de Wallen, met name in het vastgoed – als overheid voor zouden kiezen om de bordeelhouders zelf orde op zaken te laten stellen. Dat is wel zo efficiënt, maar ook ongeloofwaardig. Dat zou het wantrouwen in de overheid alleen maar vergroten. En dat is nou precies waar de overheid onder gebukt gaat: een groot wantrouwen over de intenties en ongeloof in de uitvoeringskracht. En het lukt ons ook steeds het beeld te bevestigen: we blijven immers allemaal amateurs...

Ter afsluiting van dit deel: mijn persoonlijke ervaring is dat een missie goed te verwoorden en uit te dragen is, maar dat belanghebbenden behoefte hebben aan duidelijke richtinggevende uitspraken van een geloofwaardige en krachtdadige overheid.

Redundantie

Salet gaat nog een stap verder. We moeten niet alleen veel meer communiceren met de buitenwereld en open staan voor alle gedachten en invloeden van buitenaf. We moeten ook in de planvorming alle opties openhouden. Volgens Salet zouden wij een maximale variëteit en flexibiliteit moeten realiseren in de plannen. Het maakt het plan wendbaar in een complexe omgeving. Hij pleit er dus voor om eerst een veelheid aan opties binnen te halen – Salet spreekt van “het genereren van variëteit”, om vervolgens het maken van wel-overwogen keuzes (‘selecties’) zo lang mogelijk uit te stellen. Hij stelt: “In de praktijk worden de strategische aangrijpingspunten voor de opzet van dit communicatieve *lijnenspel* vaak juist te snel gesloten vanuit de behoefte om onzekerheid en complexiteit te verkleinen en vanwege de druk op tijd en middelen. Hier gaat het vaak mis. De

organisatie van transparantie, de hiërarchische besluitvorming, de sectorale afbakening, de beperking van deelnemers zijn de bekende voorbeelden van de neiging te snel te sluiten.” Hier begint het debat ingewikkeld te worden. Ik geloof in variëteit en flexibiliteit. Doch slechts tot op een zeker moment in je project. Wil je kunnen uitvoeren dan moet je gaan focussen en wordt de mogelijkheid om scope-wijzingen door te voeren steeds kleiner. Als je dat in een laat stadium nog wel doet, lopen de kosten uit de hand, kan de kwaliteit ernstig afnemen en word je voor een deel van de belanghebbenden juist onbetrouwbaar. Als projectleider zwem je dus doelbewust in een fuik, waarbij de mogelijkheid om te veranderen steeds minder wordt. Dat toets je steeds. Het is geen gesloten systeem.

In het betoog van Salet mis ik de slag naar het concreet worden van een project. En daar zijn wij wel voor aangenomen. Daarbij moeten we ook de ongelooflijk lange doorlooptijd van een project betrekken. IJburg, Zuidas, IJover zijn projecten waar meer dan 30 jaar aan gewerkt wordt. Je moet in de tijd gestructureerd en getrapt keuzes maken, en dus gaandeweg de variëteit en flexibiliteit verkleinen. Belanghebbenden in de uitvoeringsfase hebben vaak geen besef van de openheid die aan het begin geëtaleerd is. Ze hebben vaak ook een heel ander, veel praktischer belang. Veel doorzettingsvermogen en relativering is dan het antwoord.

Ander begrippenkader

In plaats van redundantie kom ik, nadenkend over het aansturen van grote complexe projecten, op wat andere begrippen uit. Allereerst denk ik dan aan ‘offensief besturen’. Voormalig gemeentesecretaris Erik Gerritsen heeft in Amsterdam dit begrip een aantal jaren geleden geïntroduceerd als tegenhanger van de bureaucratische overheid. Een complexer wordende samenleving heeft als risico een meer bureaucratisch wordend apparaat waardoor alles vastloopt. Dat is de foute reflex. Offensief besturen is een vorm van *trial and error*. Het begint met een duidelijke ambitie en je begint direct met uitvoeren. De overheid toont zich van zijn daadkrachtige kant en toont lef. Op grond van alle successen en belemmeringen die je tegenkomt, word je in staat gesteld een optimaal ingericht systeem op te zetten waarmee de slagingskansen van het totale project voor de toekomst toeneemt. Het model doorkruist of trekt zich niks aan van gestructureerde systemen. Het stelt ze juist op de proef.

Zonder dat ik mij ervan bewust was, hebben we dit principe bij 1012 toegepast. We hadden nog geen uitgesproken eindbeeld. Wel hadden

we een missie. Door gewoon maar eens dingen te gaan uitvoeren – panden opkopen en andere functies geven – ontstond er een klimaat voor een beleid dat we steeds hebben getoetst met de buurt. Planvormingsfase en uitvoeringsfase liepen daar door elkaar heen. Een buitengewoon spannend model dat alleen kans van slagen heeft als de bestuurders overwicht hebben, durf tonen en vertrouwen hebben in het apparaat. Want de buurt werd wel intensief betrokken, maar krijgt lang niet altijd zijn zin. Het vergt bovendien grote alertheid. Aan het project lag een duidelijke missie ten grondslag. Na het verkondigen daarvan ontstond een volkomen chaotisch en ongericht proces. Als antwoord hebben we gekozen voor ongelooflijk veel overleg met iedereen die erover wilde praten. In zoverre volgden we de connectiviteit die Salet bepleit. Als leitmotiv had ik echter het begrip ‘serendipity planning’ in mijn hoofd: het vinden van het onverwachte en bruikbare door openstelling: veel luisteren, discussie niet schromen. Open en eerlijk zijn. Daarmee hebben we heel veel begrip gekweekt en ook het benodigde krediet verkregen. Op die manier hebben we sturing kunnen geven aan de complexiteit. Daarbij speelde ook mee dat we het doel als een uitgangspunt hadden geformuleerd: “1012 is geen project dat uitgevoerd wordt maar een opgang te brengen *autonome beweging*.” Succes is nog niet verzekerd. Ik zie het als een experiment.

Komende jaren wil ik proberen uit te vinden of dit model ook op een meer klassiek ruimtelijk project toepasbaar is.

Tot slot

Ik verzet me tegen het idee, voor zover Salet dat al zou bedoelen, dat er een recept zou bestaan voor de beheersbaarheid van projecten. Het dogma van de beheersbaarheid heeft naar mijn idee afgedaan. Maar ik deel de conclusie van Salet dat er (dan) geen andere weg is dan de lerende weg. PMB doet veel aan kennisdelen, audits en evaluaties. Maar het kan altijd beter. We denken en handelen nog te vaak vanuit ‘de illusie van de beheersbaarheid’, waar we eigenlijk de onbeheersbaarheid als uitgangspunt zouden moeten nemen. Dat maakt projecten niet minder complex, maar onze aanpak wel realistischer. De ambitie zou daarmee niet moeten zijn om projecten beheersbaar te maken, maar minder onbeheersbaar. Dit verhaal sluit volgens mij het verhaal van Willem Salet niet uit. Het is eerder aanvullend. Het verschil in zienswijze ontstaat door het perspectief van waaruit we naar de complexiteit kijken. In onze rol wordt verwacht dat wij projecten ook daadwerkelijk realiseren. Op dat punt is Salet naar mijn mening iets te gemakkelijk. ✂

5



6

Vijfde seminar
29 maart 2010

Innovatieve
instrumenten
voor gebieds-
ontwikkeling

Leonie Janssen-Jansen
Jaap Kroezen

Innovatieve instrumenten voor gebiedsontwikkeling

Niet-financiële compensatie

De vraag naar innovatieve financieringsmogelijkheden bij gebiedsontwikkeling groeit. Gezocht wordt naar instrumenten waarbij met minimale financiële inmenging van de overheid, hefbomen gecreëerd kunnen worden om private investeringsstromen te ontsluiten. Op dit moment is veel aandacht voor niet-financiële compensatie-instrumenten waarbij ontwikkelingsmogelijkheden kunnen worden uitgeruild. Dit type instrument wordt niet alleen als compensatie-instrument gebruikt, maar ook als incentive om ruimtelijke kwaliteit in een gebied te verbeteren. Wat is niet-financiële compensatie en hoe werkt het?

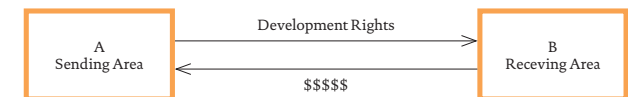
Door Leonie Janssen-Jansen

Uitruilen via overdraagbare ontwikkelingsrechten

Als een van de bronnen van inspiratie voor nieuwe instrumenten in Nederland geldt het van oorsprong Amerikaanse instrument van *transferable development rights* (TDR) waarbij ontwikkelingsmogelijkheden kunnen worden uitgeruild. In het Nederlands wordt vaak de term 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' (VOR) voor dit instrument gebruikt, een vertaling die echter niet de hele lading dekt. *Transferable* betekent overdraagbaar en niet per se verhandelbaar. Een *transferable development right* kan verhandelbaar (*tradable*) zijn, maar dat is geen voorwaarde. In feite gaat het bij dit nieuwe instrument vooral om het inzetten van een ontwikkelingsmogelijkheid op een andere locatie, teneinde ontwikkelingen uit te ruilen of te compenseren (Janssen-Jansen, 2006).

Doelstelling van het instrument van overdraagbare ontwikkelingsrechten is om een eigenaar die zijn grond niet (meer) mag ontwikkelen (in een 'sending area'), te compenseren voor het waardeverlies ten gevolge van deze beperking door partijen die hun grond (elders) wel mogen ontwikkelen (in een 'receiving area'). De ontvanger kan deze mogelijkheid zelf gebruiken of verkopen c.q. overdragen. Om te ontwikkelen in deze zogenaamde ontvangstgebieden is het noodzakelijk dat ontwikkelrechten verkregen worden van grondeigenaren in de zendgebieden, waardoor er een 'voor-wat-hoort-wat'-systeem ontstaat voor ontwikkelaars [zie figuur 1](#).

Inzet van dit instrument kan leiden tot meer ruimtelijke kwaliteit op lokaal en regionaal niveau doordat hiermee een andere ruimtelijke verdeling tussen bebouwd en onbebouwd gebied gerealiseerd kan worden (MacHemer & Kaplowitz, 2002) (Figuur 2). Eventueel kan er een loket voor overdraagbare ontwikkelmogelijkheden worden opgericht om de kopers en verkopers van ontwikkelmogelijkheden bij elkaar te brengen. Door op een slimme manier zend- en ontvangstgebieden aan elkaar te koppelen kan het instrument ook de ontwikkeling van een bepaald gebied stimuleren, via de inzet van een vereveningsfonds voor sociaal-economisch zwakkere functies.



Figuur 1: Klassiek model van transferable development rights

Niet-financiële compensatie

De VROM-raad (2004), het LEI (Luijt et al., 2003) en de Provincie Limburg (samen met het Instituut voor agrarisch recht en het LEI, (Bruil e.a., 2004)) verkenden de mogelijkheden van toepassing van dit instrument in het landelijke gebied. Het onderliggende probleem betrof de hoge grondprijzen en daardoor de hoge financieringslasten in de grondgebonden landbouw. Instrumenten gericht op het uitruilen van ontwikkelingen zouden een oplossing moeten bieden voor compensatie aan de grondeigenaren die volgens het bestemmingsplan niet mogen ontwikkelen en om een betere relatie te leggen tussen de inrichting en het beheer van het groene gebied.

Deze werkwijze is te zien als een vorm van niet-financiële compensatie, immers door de uitruil van ontwikkelmogelijkheden is er geen financiële last voor de overheid die anders wellicht tot bijvoorbeeld onteigening zou moeten overgaan. Janssen-Jansen, Spaans en Van der Veen (2008) spreken in dit verband van niet-financiële compensatie omdat de overheid de grondeigenaar niet met geld, maar met een (overigens wel op geld waardeerbaar) recht compenseert voor het feit dat hij zijn grond niet op de meest profijtelijke manier kan gebruiken.

Juridisch bijzonder is dat het concept van overdraagbare ontwikkelrechten geen bestaande rechtsfiguur is, maar wel in het leven kan worden geroepen op basis van bestaande rechtsfiguren, bijvoorbeeld melkquota, of handelbare emissierechten. In Nederland is al enige uitruilervaring opgedaan met ruilverkaveling en wederopbouwrechten, en wordt er geëxperimenteerd met projectenveloppen en regionale (publiek-publieke en publiek-private) ontwikkelingsmaatschappijen (De Wolff et al., 2004). Deze typen van herverdeling, ook wel getypeerd als 'rood-voor-groen' vinden vooral op lokaal schaalniveau plaats. Op regionaal schaalniveau is er nauwelijks ervaring met dit uitruilen, met uitzondering van de Ruimte voor Ruimteregeelingen in de provincies Brabant en Limburg (Janssen-Jansen, 2004; Janssen-Jansen & Mulders, 2005) waar juist op dat niveau wordt geëxperimenteerd met het uitruilen van ontwikkelingsruimte.

Het VORM-beleid van de provincie Limburg is een ander voorbeeld, waarin een verbeteringsambitie waarvoor de overheid geen middelen beschikbaar heeft, centraal staat (Verhoeven, 2005). Deze Verhandelbare OntwikkelingsRechtenmethodiek is gebaseerd op het 'voor-wat-hoort-wat'-principe. Woningen, bedrijventerreinen, kantoren kunnen alleen buiten de daarvoor vastgestelde gebieden (vastgelegd in zogeheten contouren) worden gebouwd na een zorgvuldige planologische afweging én met een tegenprestatie. Hiervoor is een

berekeningsmethode ontwikkeld. De methode, inclusief die bijbehorende berekeningsmethode, is vernieuwend in Nederland en wordt toegepast op regionaal niveau. Het mechanisme heeft overigens wel veel weg van de Engelse *planning obligations* (ook wel *planning gain* genoemd). Planning obligations gaat over de verplichting die ontwikkelaars hebben om een deel van de planningsbaten te herinvesteren in een gebied. Ontwikkelaars compenseren in feite de overheid voor het meewerken aan het mogelijk maken van de ontwikkeling. De tegenprestatie kan financieel zijn, maar vaak investeert de ontwikkelaar terug in het gebied om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen (Booth, 2008). De bedoeling is dat de opbrengsten van de Limburgse VORM-projecten worden geherinvesteerd in de groene kwaliteit van het gebied, overigens niet per se in de nabijheid van de nieuwe ontwikkeling. Een voorbeeld van een dergelijke kwaliteitsinvestering is het aanleggen van nieuwe natuur.

Ook voor binnenstedelijke herstructurering wordt het TDR-instrument als bron van inspiratie gezien. Het Ruimtelijk Planbureau (Buitelaar et al., 2008) wijst op een trend waarbij grondeigendom in het stedelijk gebied verder versnipperd zal raken en ontwikkelaars vaker het initiatief zullen nemen voor herontwikkeling. Bij renovatie van een straat of buurt is sprake van een prisoner's dilemma (Klosterman, 1985). Voor grondeigenaren in een bepaalde straat of buurt heeft het geen zin om de woning op te knappen, als de straat of buurt verslechtert. Immers, zolang de rest van de buurt verslechtert, zal de eigen woning nog steeds in waarde zakken. Als woningen in de buurt echter in waarde stijgen, heeft het voor de eigenaar ook geen zin om te renoveren omdat hij ook zonder deze renovatie van de waarde stijging profiteert. Een voorbeeld om dit probleem te omzeilen is door de gemeente Rotterdam toegepast op de case Wallisblok. De gemeente bood de woningen hier om-niet aan de bewoners aan, mits zij zich zouden verenigen in een kopersvereniging en het hele blok zouden opknappen.

Prikkels en bonussen

Een variatie op deze niet-financiële compensatie is de niet-financiële prikkel of stimulans. Hierbij stimuleert de overheid ontwikkelaars om op vrijwillige basis bij te dragen aan een bepaald doel. De overheid subsidieert via een dergelijke prikkel niet rechtstreeks, maar creëert – bijvoorbeeld met een hoogtebonus, waardoor er op een bepaalde plek hoger gebouwd mag worden dan oorspronkelijk voorzien – als het ware een ontwikkelmogelijkheid. Ontwikkelaars worden zo verleid om bij te dragen aan het verbeteren van de ruimte. Ook internationaal geniet deze prikkelstructuur toenemende belangstelling.

De ontwikkeling van het kantoor van Washington Mutual in Seattle is hier een interessant voorbeeld van. Op de kavel mocht – as-of-right – een toren van 27 verdiepingen worden gebouwd. De ontwikkelaar kon echter 55 verdiepingen bouwen doordat 28 bonusverdiepingen werden verkregen, vooral door te investeren in sociale huisvesting, maar ook door bijvoorbeeld een openbaar atrium aan te leggen in het pand ^{zie figuur 2}. Dit type ontwikkelingsbonus werkt goed in Seattle (Metcalf, 2007), maar ook in andere steden zoals Tokyo (Chorus, 2008) of Portland, waar dit type bonus veelvuldig gebruikt wordt.



Figure 2: Incentive zoning in Seattle
Bron: Pacione, 2001: 174

In Nederland wordt dit ook als incentive gebruikt. In het Gershwin-project op de Zuidas kan het woonprogramma vergroot worden (tot een bepaald maximum) als er voorzieningen met een publiek karakter worden gerealiseerd. De extra woningen kunnen op de bovenste bouwlagen worden gerealiseerd. Op deze manier wordt er een transparante incentive gegeven voor het realiseren van gewenste ontwikkelingen, die niet zijn af te dwingen. Iedereen weet wat de voorwaarden zijn. Het vereist flexibiliteit in en bestemmingsplannen. In veel exploitatieovereenkomsten zitten ook dit soort kwalitatieve voorwaarden verstoppt. Er moet onderhandeld worden omdat vaak een vrijstelling van het plan nodig is.

Een andere manier van planning

Paradoxaal genoeg gaan instrumenten van niet-financiële compensatie en prikkels over geld. Toch wordt de voorkeur gegeven aan het etiket niet-financieel om te benadrukken dat de overheid grondeigenaren en/of ontwikkelaars niet direct geld betaalt, zoals het geval is bij onteigening, maar indirect compenseert om op meer innovatieve wijze kwaliteit toe te voegen (Janssen-Jansen et al., 2008). Hoewel het instrument mogelijkheden biedt om als overheid te kunnen onderhandelen met elkaar en andere partijen, gericht op een meer marktgerichte contractbenadering, vraagt een uitruilsysteem wel om regels en afspraken (Micelli, 2002; Janssen-Jansen, 2008). In dit opzicht is het een andere vorm van planning. Het gaat bij deze nieuwe allocatie-efficiëntie verder niet per se om liberalisering, want deze afstemming en coördinatie vergt juist een versterking van de rol van planning, zij het op een andere, meer indirecte manier.

Internationale ervaringen laten zien dat niet-financiële compensatie-instrumenten mogelijkheden bieden om een betere kwaliteit van de ruimte te realiseren. Op een creatieve manier worden ontwikkelingsmogelijkheden uitgeruild om zo historische gebouwen of gebieden te beschermen en partijen te verleiden tot bepaalde vormen van ruimtegebruik die de ruimtelijke kwaliteit van een regio ten goede komen. Daarbij moet wel bedacht worden dat veel projecten nog in een experimentele fase zitten. Er blijken verder veel haken en ogen te zitten aan uitruilen waardoor er maar weinig best practices zijn, ook in de Verenigde Staten. Toch biedt het instrument interessante aanknopingspunten voor de Nederlandse planningspraktijk om efficiënter en effectiever met de complexe situaties van gebiedsontwikkeling.

Uitruilen als oplossing voor de kantorentragedie?

Zo biedt het instrument inspiratie voor een oplossing voor het voorkomen van nieuwe planningsbubbles zoals we nu zien in de kantorenmarkt. Zo'n 13,3 % van de kantoren in de Nederlandse steden staat nu leeg. Het gaat om zo'n 6,7 miljoen vierkante meter kantoorruimte, wat neerkomt op minimaal 220.000 werkplekken. Tegelijkertijd is er nog heel veel kantorenplancapaciteit. Gemeenten laten zich in hun planning leiden door te rooskleurige vooruitzichten en concurreren elkaar onnodig. Als mogelijke oplossing zou kunnen worden ingezet op een objectief verdeelsysteem, waarbij voor een bepaalde tijd onder alle gemeenten in een regio een bepaalde hoeveelheid te ontwikkelen bvo (brutovloeroppervlak) wordt verdeeld, bijvoorbeeld op basis van beschikbare grond, economisch belang,

aantal inwoners etc.. Door het werken met dit soort quota wordt schaarste gecreëerd. Ook kan, in regio's waar nog groeipotentie is, worden overgegaan tot een 'kantoor-voor-kantoor'-instrument, waarbij leegstaande kantoren uit de markt moeten worden genomen, voordat nieuwe kantoorontwikkeling kan plaatsvinden, zoals ook gebeurt in Engeland (via *planning obligations*). Dit vereist wel afstemming op regionaal niveau (Janssen-Jansen, 2010). Alleen door effectieve samenwerking tussen steden, realistische voorzichtige ramingen met betrekking tot de te verwachten vraag en het fors snijden in de planvoorraad kan het probleem worden opgelost. Compensatie-instrumenten kunnen daarbij een rol spelen. 🍷

Literatuur

- Booth, P. (2008), *Property, Law and Non-financial Compensation*, in: Janssen-Jansen, L.B., Spaans, M. & Veen, M. van der (red.), *New Instruments in Spatial Planning: An international perspective on non-financial compensation*. Amsterdam: IOS Press, pp. 213–228.
- Bruil, D.W., Backus, G.B.C. Bavel, M.A.H.J. van & Hamsvoort, C.P.C.M. van der (2004), *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg, Rechten voor kwaliteit, Kwaliteit voor Rechten*. Den Haag: LEI.
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008), *Stedelijke Transformatie en Grondeigendom*, RPB-rapport. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Chorus, P. (2008), "Japan: Using developing rights as driver for development". In: Janssen-Jansen, L.B., Spaans, M. & Van der Veen, M. (red.), *New Instruments in Spatial Planning: An international perspective on non-financial compensation*. Amsterdam, IOS Press, pp. 41–72.
- Klosterman, R. (1985), "Arguments for and Against Planning", *Town Planning Review*, Vol. 56(1), pp. 5–20.
- Janssen-Jansen, L.B. & Mulders, M.J.C.B. (2005), "Van Ruilen komt Huilen? De ontwikkelingsgerichte benadering van 'Ruimte voor Ruimte'", *Bestuurskunde*, 14/5, pp. 12–20.
- Janssen-Jansen, L.B. (2004), *Regio's Uitgedaagd, Growth Management ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning*. Assen: Van Gorcum.
- Janssen-Jansen, L.B. (2006), *Uitruil in de Regio*, *City Journal*, 3, pp. 26–29.
- Janssen-Jansen, L.B. (2008), "Space for Space, A transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape", *Landscape and Urban Planning*, 87(3), pp. 192–200.
- Janssen-Jansen, L.B. (2010), *Ruimte Ruilen, Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Den Haag: NICIS.
- Janssen-Jansen, L.B., Spaans, M. & Veen, M. van der (red) (2008), *New Instruments in Spatial Planning: An international perspective on non-financial compensation*. Amsterdam: IOS Press.
- Luijt, J., Veeneklaas, J., Schans, F.R.J.W. van der & Venema, G.S. (2003), *Ontlechting van de Productiewaarden en Optiewaarde van Landbouwgronden, Oplossingsrichtingen uit de Denktank Melkveehouderij*. Den Haag: LEI.
- MacHemer, P.L. & Kaplowitz, M.D. (2002), "A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programs", *Journal of Environmental Planning and Management*, 45, pp. 773–795.
- Metcalf, G. (2007), "Neighborhood Planning in a Regional Context, A heightened sense of regionalism influences both civic culture and planning law in Seattle", *Urbanist*, September 2007, San Francisco: SPUR, pp. 4–9.
- Micelli, E. (2002), "Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy", *Urban Studies* 39(1), pp. 141–154.
- Pacione, M. (2001), *Urban Geography: A Global Perspective*. London: Routledge.
- Verhoeven, M. (2005), *Limburg in VORM, Rooilijn*, 38(6), pp. 280–285.
- VROM-Raad (2004), *Gereedschap voor Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: VROM-Raad.
- Wolff, H. de, Greef, J. de, Korthals Altes, W. & Spaans, M. (2004), *Financiering van Regionale Ontwikkelingen uit de Grondexploitatie, Kostenverhaal en Verevening op Gemeentegrensoverschrijdende Locaties of op Bovenplans Schaalniveau*. Delft: OTB.



Leonie Janssen-Jansen



Jaap Kroezen

Innovatieve instrumenten voor gebiedsontwikkeling

Een financiële invalshoek

Door een samenloop van omstandigheden wordt steeds duidelijker dat de opbrengsten uit grondexploitatie in Amsterdam, net als de afgelopen twee jaar, ook de komende jaren zullen tegenvallen. Tegen alle gewoonten in en buiten alle vaste kaders om, zoekt het OGA (Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam) naar mogelijkheden om de balans tussen opbrengsten en uitgaven in evenwicht te brengen. Die exercitie gaat linksom of rechtsom consequenties hebben voor de voorgenomen projecten. Maar als we nu niet op korte termijn een paar stappen terugzetten, kunnen we straks geen aanloop nemen om onze ambitieuze investeringsagenda te realiseren.

Door Jaap Kroezen

Tot voor kort – en misschien nog steeds wel – bestaat bij velen, en met name in Den Haag, het beeld dat Amsterdam een rijke gemeente is. Een beeld dat mogelijk bevestigd wordt door het positieve saldo van € 121 miljoen waarmee Amsterdam de rekening 2009 heeft afgesloten. De werkelijkheid is echter dat Amsterdam er helemaal niet zo florissant voor staat. Of laat ik zeggen: niet meer zo florissant voor staat. Want tot het midden van dit decennium was Amsterdam op papier inderdaad een rijke gemeente. De stad lifte mee op de hausse van de vastgoedmarkt en alle fondsen waar we als stad beheer over hebben, stonden er goed voor. Maar door een aantal ontwikkelingen in de markt en tegenvallers in projecten – en dan doel ik met name op de Noord/Zuidlijn – is de vermogenspositie van het concern Amsterdam drastisch omgeslagen. Dat zien we vooral terug bij de stand van het Vereveningsfonds, een administratief stelsel dat ‘middelt’ tussen de gerealiseerde opbrengsten van de grondexploitaties en de nu onderhanden investeringen in de ruimtelijke sector.

Bij dat batig saldo van € 121 miljoen gaat het over incidentele meevallers in de algemene middelenreserve van de gemeente. Het Vereveningsfonds maakt daar geen deel van uit. Dat is begrijpelijk. Met gebiedsontwikkeling zijn grote investeringen gemoeid die vaak pas na vele jaren worden terugverdiend. Een gemiddelde grondexploitatie heeft een looptijd van 10 à 20 jaar. Die investeringen en opbrengsten fluctueren bovendien door de jaren heen. Wanneer dat via de gemeentebegroting zouden lopen, zouden de structurele uitgaven van de gemeente (*going concern*) daardoor teveel beïnvloed worden. Dat draagt niet bij aan een gezond financieel beleid. Daarom wordt voor ruimtelijke plannen een grondexploitatie opgesteld, waarin de investeringen en opbrengsten duidelijk zichtbaar worden. Bij afsluiting van een dergelijke grondexploitatie wordt het winst of verliessaldo afgerekend met de algemene reserve in het Vereveningsfonds. De baten of lasten die uit de vastgoedontwikkeling voortvloeien blijven dus binnen dat fonds. Of nog anders geformuleerd: als het Vereveningsfonds dik in de min zit, dan kunnen de algemene middelen toch een batig saldo laten zien (en omgekeerd). Als de gebiedsontwikkeling echter structureel voor de gemeente onrendabel zou zijn, dan krijgt dat uiteraard ook consequenties voor de algemene dienst van de gemeentebegroting. Er zal dan bezuinigd moeten worden of de belastingen en tarieven moeten omhoog. In een dergelijke situatie zal men toch wel anders gaan aankijken tegen forse onrendabele investeringen op sociale woningbouw.

Als ik stel dat Amsterdam er niet zo florissant voorstaat, dan doel ik vooral op de stand van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds. (Dat neemt niet weg dat door de rijksbezuinigingen en teruglopende

Maatregelen gezond VEF

Mogelijke maatregelen om de stand van het Vereveningsfonds te verbeteren. In opdracht van het vorige College is geïnventariseerd welke maatregelen genomen kunnen worden om (de Algemene Reserve van) het Vereveningsfonds weer gezond te krijgen. De uitkomst van dat onderzoek vormt de kern van de nota "Meer ruimte winnen". Dat rapport is 16 februari besproken in B&W, die het meteen beschikbaar heeft gesteld aan de raad met het oog op de programmakkoord onderhandelingen die na de verkiezingen van 3 maart gevoerd zijn. Met de bedoeling dat er door de partijen die het College zouden gaan vormen een keuze zou worden gemaakt uit de mogelijke maatregelen. Dat is inmiddels gebeurd. Doorslaggevend voor de vraag of we het Vereveningsfonds weer gezond krijgen, is de uitkomst van de programmatische heroverweging. Het schrappen van kantoorbouw- en woningbouwplannen leidt op korte termijn tot een mogelijke verdere verslechtering van het fonds. Op langere termijn kan dat wel leiden tot sanering van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds, omdat er daardoor meer schaarste ontstaat.

Maatregelen jaarrekening 2009

Beheersmaatregel grondexploitatie	PM
Subreserve risico-inventarisatie	-233
Programmatistische heroverweging	PM

Maatregel reductie proceskosten

Verlaging proceskosten met 20%	150
--------------------------------	-----

Maatregelen sociale huur

Percentage soc. huur handhaven op 30%	geen
Percentage soc. huur verlagen naar 22,5%	60
Percentage soc. huur verlagen naar 15%	120
Percentage soc. huur verlagen naar 0%	250
Marktconforme grondprijs sociale huurwoningen	250
Versterken lobby voor corporaties richting Rijks	geen

Maatregelen Stimuleringsfonds Volkshuisvesting

Reserven Stimuleringsfonds Volkshuisvesting inzetten in domein VEF	102
Stoppen objectsubsidiering vanuit Stimuleringsfonds	65
Opheffen Stimuleringsfonds Volkshuisvesting	212
Ophogen extra afkoopsom bij verkoop bestaand woningen	200

Maatregelen erfpacht

Handhaven bestaande gedragslijn	geen
Afdracht resultaat algemene middelen vervangen door afdracht vereveningsfonds	450
Structureel vaste bijdrage erfpachtbedrijf aan algemene middelen	118
Structureel vaste bijdrage erfpachtbedrijf aan Vereveningsfonds	PM
Incidentele bijdrage van de algemene middelen aan het	PM

Maatregelen Zuidas

Programmatistische ontschotting	PM
Opheffen financieel hek	PM
Handhaven hek, maar onttrekking van een bedrag ten gunste van het VEF	PM

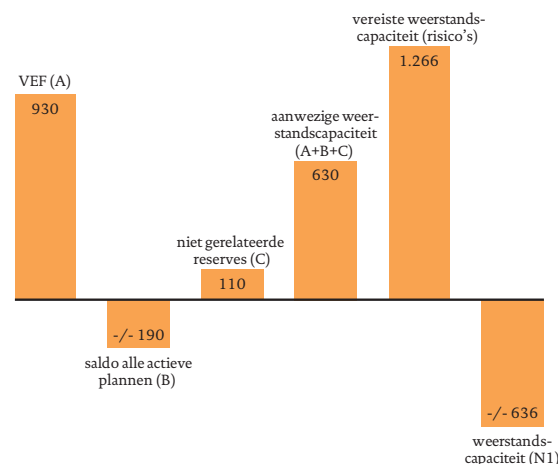
sMaatregelen kosten 1e aanleg rioleringen

Kosten 1e aanleg rioleringen niet t.k.v. grex maar t.l.v. Waternet d.m.v. rioolrecht	178
--	-----

belastinginkomsten, de algemene dienst momenteel met een structureel tekort kampt en dat we ook in deze sfeer zijn begonnen aan de grootste heroverwegingsoperatie in Amsterdam van na de oorlog.) Bij het Vereveningsfonds gaat het om een aanzienlijk balanstotaal van € 930 miljoen. Per ultimo 2009 kende de Algemene Reserve van het fonds een negatieve stand van € 256 miljoen en vooruitkijkend naar ultimo 2014 van zelfs -€ 316 miljoen. Dat betekent dat er in de komende jaren, bij ongewijzigd beleid, voor de ruimtelijke sector geen investeringsruimte bestaat. Dat hoeft niet rampzalig te zijn, maar het is wel onwenselijk. Wethouder Van Poelgeest van grondzaken heeft daarom in 2008 een norm geformuleerd die zegt dat er op ieder moment, vijf jaar vooruit geredeneerd, het uitzicht moet bestaan op een positieve stand van de algemene reserve van € 50 miljoen. Zo bezien, zitten we nu in 2010 dus met een negatieve investeringsruimte van € 306 miljoen (256 plus 50). Ook vijf jaar vooruitkijken levert geen vrolijk beeld op: per ultimo 2014 is er sprake van een negatieve investeringsruimte van € 366 miljoen (316 + 50). Dit is dan de stand volgens de zogenaamde *weerstandsnorm* die zegt dat in de meerjarenprognose van het Vereveningsfonds binnen vijf jaar een positieve Algemene Reserve van ten minste € 50 miljoen aanwezig moet zijn.

Er is echter nog een andere, in de huidige praktijk nog slechter uitvallende norm, de zogenaamde *weerstandscapaciteit*. Volgens deze norm moet de aanwezige weerstandscapaciteit groter zijn dan de vereiste weerstandscapaciteit.

Visueel kan dit als volgt worden toegelicht:



De aanwezige weerstandscapaciteit (630) is gelijk aan de som van:

1. Het totaal van het Vereveningsfonds (930), exclusief niet gerelateerde bestemmingsreserves en voorzieningen (-110)
2. Het totaal verwachte saldo van alle grondexploitaties met een investeringsbesluit of financieel kader (-190)

De aanwezige weerstandscapaciteit (630) wordt afgezet tegen de risico's oftewel tegen de vereiste weerstandscapaciteit die bestaat uit het verschil tussen het geprognosticeerde saldo van alle grondexploitaties en het saldo dat vrijwel (90%) zeker zal worden gerealiseerd. De vereiste weerstandscapaciteit is vastgesteld op € 1.266 miljoen.

Zo bezien is de weerstandscapaciteit (630 – 1266) - € 636 miljoen. Dit is niet een bedrag dat onmiddellijk moet worden bijgestort. Want het is namelijk gebaseerd op de totale looptijd van alle plannen. Het is echter wel een indicatie van het verdienvermogen van de gemeentelijke grondproductie. Welke norm ook gehanteerd wordt, de weerstandscapaciteit (- € 636 miljoen) of de weerstandsnorm (- € 366 miljoen), het mag duidelijk zijn dat er ingrijpende maatregelen nodig zijn om te komen tot een realistisch planaanbod dat gefinancierd kan worden. Dit vraagt om zowel financiële als programmatische regie die samen kunnen zorgen voor een gezond Vereveningsfonds en een gezond programma-aanbod in de gehele stad. Want op dit moment is er welbeschouwd geen ruimte om aan nieuwe gebiedsontwikkeling te doen. Dat is, als je zo ambitieus bent als de gemeente Amsterdam, ernstig te noemen. Zeker als in Den Haag het beeld blijft bestaan dat Amsterdam goed in de slappe was zit en de hogere kosten van de Noord-/Zuidlijn zelf wel kan opvangen.

Oorzaken

Om te begrijpen hoe die negatieve investeringsruimte is ontstaan, moet ik eerst uitleggen hoe we in Amsterdam de stand van het Vereveningsfonds berekenen. De gemeente Amsterdam voert een actief grondbeleid. Dat betekent dat de gemeente actief gronden verwerft, hiervoor stedenbouwkundige plannen ontwerpt, de grond bouwrijp maakt en kavels in erfpacht uitgeeft aan projectontwikkelaars en particulieren. Ieder ruimtelijk plan waarbij bouwrijpe grond wordt ontwikkeld, wordt vertaald in een grondexploitatie. In de grondexploitatiebegroting wordt gebiedsontwikkeling in financiële termen vertaald. Gedurende de uitvoering van het plan worden de werkelijke kosten en opbrengsten voor de gemeente in de grondexploitatie bijgehouden. Deze grondexploitaties worden door de centrale stad en

door de stadsdelen uitgevoerd, waarbij de projectleiding verantwoordelijk is voor een individuele grondexploitatie. De te verwachten kosten en opbrengsten van een grondexploitatie worden in de tijd uitgezet en teruggerekend naar één tijdstip, oftewel contant gemaakt. Nu kunnen de kosten en opbrengsten worden opgeteld en ontstaat het verwachte saldo, positief of negatief. Alle actieve grondexploitaties worden opgenomen in een zogeheten RAG-rapportage, het Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden. De saldi van alle grondexploitaties bij elkaar opgeteld vormen het RAG-saldo.

Volgens goed koopmansgebruik worden verliezen direct genomen wanneer ze voorzienbaar zijn, terwijl winsten pas worden genomen wanneer ze gerealiseerd zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat de gemeente financieel in de problemen komt wanneer de ontwikkeling van ruimtelijke plannen tegen zou zitten. Daarom is afgesproken dat grondexploitaties met een negatief saldo altijd vooraf moeten worden gedekt uit het Vereveningsfonds. Met andere woorden, als de gemeente aan ruimtelijke plannen begint die naar verwachting negatief uitpakken, moet het tekort op de bankrekening staan. Technisch gesproken wordt op dat moment in het Vereveningsfonds een voorziening gevormd ter grootte van het verwachte tekort. Wanneer de Raad echter een grondexploitatie met een positief saldo vaststelt, dan mag met die verwachte winst nog geen rekening gehouden worden totdat die grondexploitatie daadwerkelijk afgesloten is.

Daarmee komen we op de marktomstandigheden als belangrijkste oorzaak voor de negatieve balans van het fonds. De problematiek van het Vereveningsfonds start bij de economische neergang (vraaguitval) die met een multiplier effect hard doorwerkt in de vraag naar en de prijzen van vastgoed. De ontwikkelingen in deze grootheden werken op hun beurt weer met een sterk hefboomeffect door in de grondprijzen en dus in de grondopbrengsten (en erfpachtopbrengsten) van de gemeente. Dit vooral omdat er in de Amsterdamse plannen nog heel veel kantorenmeters zitten. Daar is al een enorme afwaardering op gedaan (eerste ronde Plabeka). En ook nu weer moeten we, gezien het overschot aan kantoren, een groot aantal kantorenmeters uit de grondexploitatie halen. In het verleden waren die kantorenmeters de drager van alle positieve plannen en de kurk waarop het hele Vereveningsfonds (en daarmee dus de woningbouw) dreef.

Kan het klimaat omslaan? Is die € 256 miljoen negatieve algemene reserve niet heel erg vanuit een voorzichtigheidsbenadering geredeneerd? Kan het met andere woorden straks alleen maar meevallen? Helaas, dat is niet zo. Niets wijst er op dat de kantorenmarkt binnen

afzienbare termijn weer gaat aantrekken. Iedereen verwacht dat deze recessie structurele tendensen in zich draagt. Daar komt dan nog bij dat voor wat betreft de woningbouw, de vrij op naam prijzen sterk onder druk staan, ook in Amsterdam. Daarnaast zijn er nog generieke risico's aan te wijzen, waardoor niet te verwachten valt dat het tekort straks meevalt. Tot slot blijft de ontwikkeling van de conjunctuur ongewis maar op korte en middellange termijn zeker niet al te hoopgevend. Daarbij moet wel gezegd worden dat Amsterdam ook in de toekomst een aantrekkelijk woongebied blijft, dus als het weer aantrekt dan zal dat zeker in Amsterdam zijn.

Gevolgen

Een en ander betekent dat Amsterdam veel kritischer zal moeten kijken naar de plannen die de stad wil realiseren. In die plannen is zoals gezegd sprake van een enorme overmaat, niet alleen in kantoren, maar ook in geplande aantallen woningen. Die overmaat wordt nu uit de plannen gefietst. Concentratie van de werkzaamheden van de gemeente en van de andere partijen die betrokken zijn bij de stedelijke ontwikkeling is van cruciaal belang. Blijven inzetten op een teveel aan plannen en projecten leidt tot inefficiënte inzet van middelen (bijvoorbeeld een te grote inzet van ambtenaren) en belemmert een adequate financiële sturing omdat de overmaat aan plannen het zicht ontnemt op een reële aanwending van middelen en reële inschatting van kosten en opbrengsten bemoeilijkt. Concentratie van de inspanningen kan er voor zorgen dat in ieder geval een deel van de ontwikkelingen in het voorgenomen tempo kan worden uitgevoerd. Het is zaak de investeringskracht die er nog is bij de gemeente en marktpartijen te bundelen en gericht in te zetten. Amsterdam gaat slimmer investeren is daarbij het motto.

We zijn dus bezig met een enorme herprogrammering. Er worden concrete gesprekken gevoerd tussen OGA, de stadsdelen en de project-directies van de grootstedelijke plannen als Zuidas, Zuidoostlob, Noordwaarts om te kijken welke plannen kansrijk zijn en een positief resultaat opleveren en welke stop gezet of gefaseerd moeten worden. Dat is een hele lastige operatie. De planeigenaren voeren nu gesprekken met projectontwikkelaars over welke projecten nu een voorkeursbehandeling verdienen. Maar het schrappen van projecten ligt moeilijker. Ook wordt gekeken naar de proceskosten, de aansturing van die grootstedelijke projecten. Daarop moet nu volgens het programmakkoord jaarlijks 15 miljoen bezuinigd worden. Om het Vereveningsfonds weer gezond te maken kan ook naar het tafelzilver gekeken worden. Eén cassette heeft Amsterdam al te gelde gemaakt,

door de verkoop van de aandelen NUON. Dat heeft bijna € 800 miljoen opgeleverd. Een eerste tranche is inmiddels bestemd voor de door de Commissie Veerman aangegeven risico's van het afbouwen van de Noord/Zuidlijn. De politiek zal een keuze maken voor de bestemming van de tweede tranche. In het nieuwe programmakkoord wordt een bedrag van € 200 miljoen hiervan gestort in het Amsterdamse Investeringsfonds. Meer dan ooit is het nu zaak om de gemeentelijke investeringen grondig op elkaar af te stemmen teneinde een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement te behalen. Dat is ook de reden waarom momenteel wordt gewerkt aan een integrale investeringsagenda.

Keuzes

Bij de oorzaken voor de verslechtering van de investeringspositie heb ik verwezen naar de marktomstandigheden. Maar we mogen, aan het slot van mijn beschouwing, ook de hand in eigen boezem steken. Namelijk voor het feit dat we zo slecht kunnen ramen. Over de afgelopen 10 jaar is de raming van de opbrengsten elk jaar hoger geweest dan de uiteindelijke realisatie. De laatste jaren is dat verschil wel erg pregnant geworden. Dat hangt ook samen met de overmaat aan programma. We hebben veel teveel programma en dat blijven we voortdurend maar meeslepen in alle plannen. Telkens met de verwachting dat het in het volgende jaar wel zal leiden tot uitgifte en opbrengsten. Dat noemen we de 'boeggolf'. Maar het lijkt wel een zichzelf in stand houdende boeggolf die zich van jaar tot jaar verplaatst. Achteraf is dat allemaal goed te verklaren omdat er geen rem zat op de plannen. Het erfpachtbedrijf van het OGA kende afgelopen jaren een gemiddelde winstafdracht aan de Algemene Dienst van circa € 50 miljoen. Eigenlijk hadden we daar alvast wat van opzij moeten zetten voor de oplopende transformatieopgave van de stad. Als gevolg van steeds minder beschikbaarheid van nieuwe uitlegebieden en steeds meer aanvaarde principes van duurzaamheid en compacte stedelijke ontwikkeling, zullen de kosten van de stedelijke ontwikkeling sterker stijgen dan de opbrengsten. De plannen liepen echter goed en de stad werd er alleen maar mooier op. Er was geen prikkel om eens op de rem te trappen. Nu, noodgedwongen, is die prikkel er in heel ernstige mate wel. Daarom gaan we realistischer ramen op basis van een veel beknopter programma, zodat het verschil tussen plannen en werkelijkheid minder groot wordt. Vandaar dat we nu ook heel drastisch door al die plannen heen lopen en er bij verantwoordelijke planeigenaren op aandringen om keuzes te maken. Het lijkt erop dat ze dat nog in onvoldoende mate doen. Ook de politiek heeft die keuze tot nu toe niet gemaakt. Ook in Den Haag

lijkt men onvoldoende te beseffen dat stedelijke ontwikkeling volgens de principes en uitgangspunten van de nieuwe Structuurvisie Randstad, zichzelf niet meer kan bedruipen en dat zelfs een vermeend rijke stad als Amsterdam dat nooit alleen zal kunnen. Gezien het feit dat stedelijke ontwikkeling ook economische ontwikkeling is, zou het goed zijn als Den Haag wat meer beseft dat het hier ook om een nationaal belang gaat. Het OGA heeft inmiddels wel de kaders aangegeven waarbinnen de keuzes gemaakt zouden moeten worden. ✏



Zesde seminar
22 juni 2010

Kantoorbeleggers en structurele leegstand

Peter van Gool
Willem van Leuven

Crisis op de Amsterdamse kantorenmarkt

Hoe het tij te keren en hoelang gaat dat duren?

Eind 2008 ontstond op de kantorenmarkten in Nederland, en in het bijzonder in Amsterdam, een crisis¹. Op de Nederlandse kantorenmarkt kelderde de bruto opname in 2009 met zo'n 30% en steeg de leegstand tot 13,3% (DTZ Zadelhoff, 2010). In Amsterdam liep de opname zelfs terug met ongeveer 49% (Dynamis, 2010) en kwam de kantorenleegstand in de gemeente aan het eind van dat jaar uit op ongeveer 17% (Kantorenmonitor, 2010)². In dit artikel gaat Van Gool op tentatieve wijze na wanneer het mogelijkwerijs weer beter zal gaan op de Amsterdamse kantorenmarkt, gemeten in de ontwikkeling van de leegstand en de huurprijzen voor moderne kantoren. Daarbij geeft hij ook aandacht aan de factoren die daarbij een rol kunnen spelen, waaronder demografische ontwikkelingen en werkprocessen. Tenslotte komt aan bod wat te doen om het herstel te bevorderen.

Door Peter van Gool³

Een crisis op de Nederlandse vastgoedmarkten

Op de Nederlandse kantorenmarkten ging het sedert 2001 al minder goed, vooral door een overmatige nieuwbouw van nieuwe kantoren, maar in 2009 verslechterde de situatie dramatisch. In dat jaar kelderde niet alleen de bruto opname, maar liepen ook de huurprijzen voor kantoren terug en daalde de waarde van kantoren met gemiddeld met 6,8%⁴. Overigens ging het ook niet goed op andere vastgoedmarkten. Zo kwamen er meer winkels leeg te staan, vooral op minder goede locaties⁵. Dit kwam vooral door een daling van de omzet in de detailhandel in 2009 van 4,9%⁶. Verder was er een verruiming van de markt voor duurdere huurappartementen⁷, waarbij de waarde van verhuurde woningen in 2009 daalde met 5,8%⁸. Evenzo liep de markt voor koopwoningen fors terug, zowel in aantallen, als in afzet van met name nieuwbouwwoningen.

Herstel van vastgoedmarkten?

De vastgoedmedia en binnen- en buitenlandse makelaarshuizen maken in toenemende mate melding van een herstel van de internationale vastgoedmarkten, waarbij het dan vooral gaat om de beleggingsmarkten:

"Rally op kantorenmarkt Londen eind 2009", Cushman & Wakefield, 7 januari 2010.

"Double-digit rental growth for London offices in 2010", Knight Frank, 4 februari 2010.

"Sterk herstel beleggingsactiviteiten", CBRE, 25 januari 2010.

"Occupier markets show signs of cautious optimism", Jones Lang LaSalle, 12 februari 2010.

"Stijgende vraag naar vastgoed op A1-locaties, vooral in Amsterdam", Savills, 22 februari 2010.

"Lending sentiment improves for prime property", CBRE, 25 februari 2010.

"Up to 20% office rental growth forecast for some European cities", Savills, 22 maart 2010.

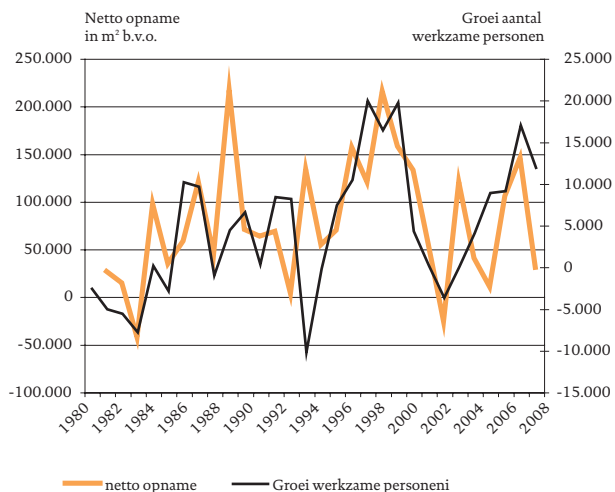
"Beleggingsvolume eerste kwartaal (van 2010) verdrievoudigd", Cushman & Wakefield, in Vastgoedmarkt, April 2010, p. 7.

"Lichte daling aanvangsrendementen Amsterdamse topkantoren", Jones Lang LaSalle, in Vastgoedmarkt, April 2010, p. 7.

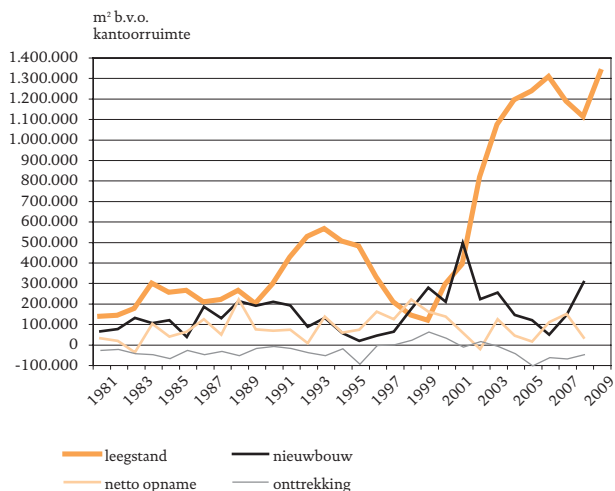
Europese Vastgoedwaarden zitten weer in de lift", CBRE, in Vastgoedmarkt, p. 23.

Kantoorhuren op A-locaties stabiliseren, Cushman & Wakefield, 6 mei 2010.

De vraag is of deze positieve ontwikkelingen ook daadwerkelijk op de kantorenmarkt in Amsterdam zijn waar te nemen. In het eerste kwartaal van 2010 bleef namelijk een herstel van de bruto kantorenopname in Amsterdam uit (Dyanmis, 2010). En wanneer is zo'n herstel dan wel te verwachten? Dan moeten wij primair kijken naar de factoren achter de vraag naar en het aanbod van kantoorruimte. De vraag naar te huren kantoorruimte is bovenal afhankelijk van groei van de werkgelegenheid. Uit grafiek 1 blijkt duidelijk een samenhang tussen de banengroei (de groei van het aantal werkzame personen) en de



Grafiek 1: Netto opname van kantoorruimte en groei aantal werkzame personen in Gemeente Amsterdam 1980 – 2009
Bron: O+S, DRO Amsterdam



Grafiek 2: Nieuwbouw, netto opname en leegstand van kantoren in de Gemeente Amsterdam excl. Amstelveen, Badhoevedorp, Diemen, Hoofddorp en Schiphol
Bron: Kantorenmonitor Amsterdam; 2009 betreft voorlopige opgave

netto opname van kantoorruimte; d.w.z. het aantal m² kantoorruimte dat in een periode extra in gebruik is genomen. Wel valt op dat de ontwikkeling van de opname een grilliger beloop laat zien dan de banengroei, hetgeen kan worden toegeschreven aan de rol van verwachtingen en sentimenten ten aanzien van het gedrag van organisaties bij het huren van extra ruimte.

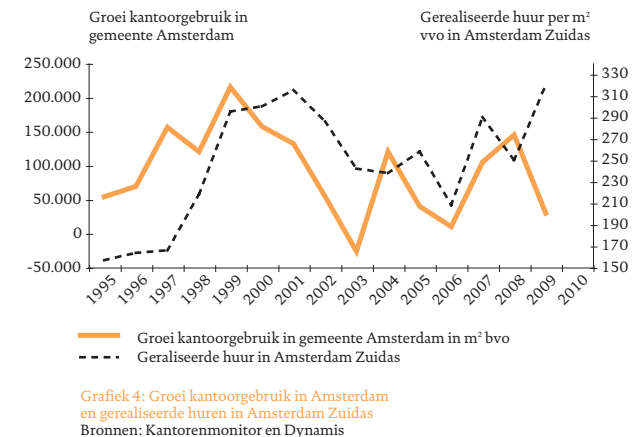
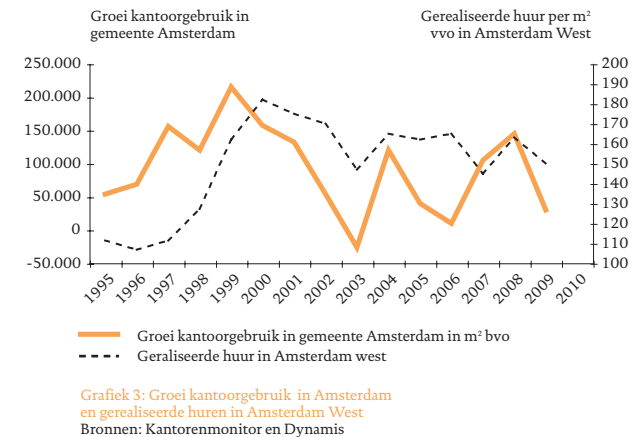
Door het terugvallen van de netto opname bij een nog uit de pijlpijn komen van nieuwbouw is de leegstand van kantoorruimte weer fors opgelopen tot ongeveer 1,3 mln m² zie grafiek 2, terwijl die in 2007 en 2008 onder invloed van de werkgelegenheidsgroei juist was afgenomen.

In deze grafiek valt vooral op dat de leegstand niet alleen cyclisch is, maar in de loop der jaren ook steeds op een hoger niveau is komen te liggen. Dat komt vooral doordat in de afgelopen jaren de nieuwbouw van kantoren veel omvangrijker was dan de netto opname ervan. Dit uit zich vooral in een sterk toegenomen voorraad structureel verouderde gebouwen die onder normale omstandigheden niet meer als kantoor kunnen worden verhuurd (zie verder hierna). De huidige leegstand van ruim 1,3 mln m² is dan ook niet snel weggewerkt. Bij een gemiddelde netto opname per jaar in Amsterdam van 78.769 m² bvo (gebaseerd op die in de periode 1981 – 2009) zou het ceteris paribus (dus zonder nieuwbouw) nog wel bijna 17 jaar (!!) duren eer de kantorenleegstand inclusief de verouderde panden geheel is verdwenen⁹. Maar dat is onrealistisch want die verouderde panden doen in de markt voor moderne kantoren vermoedelijk maar in beperkte mate mee. En dat is alleen het geval voor zover ze tot moderne kantoren zijn te verbouwen en voor zover huurders genoeg nemen met verouderde, goedkopere kantoren. De structureel leegstaande kantoorruimten (met minimaal drie jaar leegstand) in de gemeente Amsterdam¹⁰ hadden medio 2008 volgens Remøy (2010), die zich baseert op gegevens van DTZ Zadelhoff en de gemeente Amsterdam, een totale oppervlakte van ongeveer 780.000 m² vvo ofwel zo'n 60% van alle leegstand in de gemeente Amsterdam. Bak daarentegen schat de structurele leegstand in Amsterdam op 541.000 m² vvo, waarvan 380.000 m² vvo echt problematische kantoorruimte betreft¹¹. Als die structurele leegstand van Remøy resp. de echt problematische kantorenvoorraad van Bak hier buiten beschouwing zouden worden gelaten, dan zou het ceteris paribus nog bijna zeven jaar à 12 jaar duren eer de markt tekenen van stabilisatie zou kunnen gaan vertonen¹². De vraag bij deze exercitie is natuurlijk wel of de structureel lege kantoorruimten zo maar kunnen worden 'weggedacht'. In de praktijk is daar wel een (bescheiden) markt voor. Dat soort ruimten zijn

interessant voor niet -btw plichtige huurders, back office functies, startende ondernemingen en voor tijdelijke huisvesting. Hierbij kan de relatief lage huurprijs (waarbij thans moet worden gedacht aan rond de € 100 per m² vvo per jaar) ook een rol spelen¹³. Het gaat hier in feite om een ander marktsegment, waarvan de condities, zoals gezegd, vermoedelijk maar in beperkte mate doorwerken op de markt voor moderne kantoren. Hier komt bij dat veel huurders in toenemende mate eisen stellen aan duurzaamheid, waardoor de markt voor verouderde kantoren steeds ‘verder weg komt te liggen’ van die voor moderne (meer duurzame) kantoren. Bij de exercitie is er formeel ook nog geen rekening gehouden met de ruimte die nodig wordt geacht als mutatievoorraad. Hierover lopen de meningen uiteen¹⁴. Bij een verhoudingsgewijs groot bestand aan verouderde kantoren, die als tijdelijke huisvesting kunnen dienen, is er veel voor te zeggen dat er dan niet of weinig rekening zou moeten worden gehouden met een noodzakelijke mutatieleegstand. Aan de andere kant evenwel gaat de nieuwbouw van kantoren door, zij het op beperktere schaal, denk bijvoorbeeld aan het pand Plaza ArenA van 24.000 m² dat op risico in Amsterdam Zuidoost is gebouwd (waar thans de leegstand al erg hoog is). Zelfs in de ‘slechtste nieuwbouw-jaren’ op de Amsterdamse kantorenmarkt kwam er in het verleden gemiddeld nog zo’n 40.000 m² nieuwe kantoorruimte per jaar uit de pijplijn¹⁵, maar dat extra aanbod werd in die jaren opvallend genoeg grotendeels gecompenseerd door onttrekkingen aan de kantorenvoorraad, door onder andere transformatie naar bijvoorbeeld woningen en hotels. Overigens zal het aanbod ook worden geremd doordat banken nu veel hogere eisen stellen aan de voorverhuur voor de financiering van projectontwikkeling.

Voorlopige conclusie

Hoewel bovenstaande exercitie een tentatief karakter heeft en met veel onzekerheden is omgeven, zou men per saldo toch wel moeten denken aan een herstelperiode voor de markt voor moderne kantoren van minimaal zo’n zeven jaar. Deze periode kan korter worden als gebruikers hogere eisen gaan stellen aan de eisen voor moderne kantoorruimten, waarbij vooral moet worden gedacht aan duurzaamheid. Maar een en ander blijft afhankelijk van de ontwikkeling van de economie. Vaak is het zo dat na een recessie er een sterk economisch herstel komt. Maar de onzekerheden die voortvloeien uit de grote financieringstekorten van overheden in veel landen en de noodzakelijke bezuinigingen die zij zullen moeten doorvoeren kunnen zo’n herstel wel eens in de weg staan. Maar ook het nieuwe werken (flexwerken en uitbreiding van kantoor tijden) en een



nadrukkelijke oriëntatie op inzet van medewerkers (hoeveel mensen heb ik nodig voor mijn organisatie) maken zicht op herstel lastig (zie verder hierna).

De vraag die in dit kader ook kan worden gesteld is wanneer de huurprijzen weer gaan stijgen. Ook hier lijkt er een samenhang te zijn met de netto opname van kantoorruimte, ofwel de groei van het kantoorgebruik. In de grafieken 3 en 4 is voor twee deelmarkten, die voor

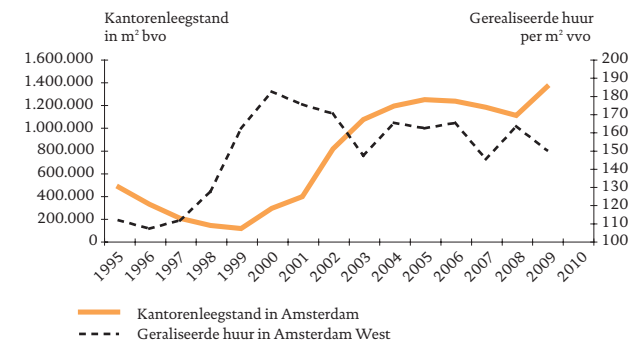
Amsterdam West en de Zuidas, het verband weergeven tussen de groei van het kantoorgebruik in geheel Amsterdam en de gerealiseerde huren in het gebied in kwestie¹⁶. Hierbij moet overigens worden aange-tekend dat het beloop van de gerealiseerde huren wordt ‘gesmoothed’ door incentives, die niet (volledig) in de huurreeks tot uitdrukking komen. Zo worden de gemiddelde incentives in geheel Amsterdam in 2009 geschat op 17% van de gerapporteerde huurprijzen (Boer Hartog Hooft & Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, 2009). Ook moet worden opgemerkt dat vraag / aanbodverhouding in het gebied in kwestie van belang is voor de huurprijsvorming in dat gebied.

Opvallend op de Zuidas is dat de gerealiseerde huur in 2009 is gestegen terwijl de netto absorptie in geheel Amsterdam fors is terug-gelopen. Dit hangt samen met de oplevering van een aantal grote nieuwe kantoorpanden van hoge kwaliteit op die as, waaronder de gebouwen Symphony, The Rock en UN Studio (tezamen goed voor zo’n 90.000 m² kantoor- en commerciële ruimten; ofwel veel meer dan de gemiddelde netto jaarabsorptie gemeten over de afgelopen 30 jaar in geheel Amsterdam). Ook is geen rekening gehouden met huurincentives. Toch is de grootste opname in 2009 gerealiseerd in Amsterdam Zuidoost (bijvoorbeeld het Atlas ArenA gebouw) en in Amsterdam West, mede door de relatief lage huren en de vele aanbiedingen en incentives (Boer Hartog Hooft & Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, 2009).

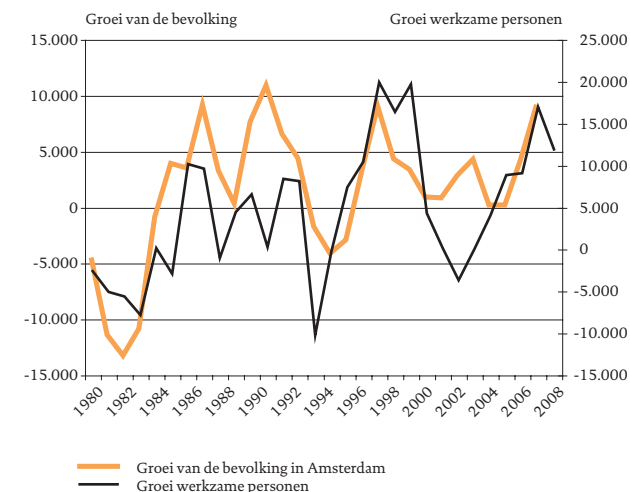
Veel minder sterk lijkt het verband tussen de leegstand en de gereali-seerde huren [zie grafiek 5](#). De huren lopen op voordat de leegstand het laagste punt heeft bereikt en de huren dalen niet in bijzondere mate terwijl de leegstand oploopt en hoog blijft. Zo was er in 2004 en 2008 sprake van een huurprijsstijging terwijl in die jaren de totale leegstand in de gemeente een omvang had van rond de 1,1 mln m². Dit kan wijzen op het feit dat de leegstand voor een groot deel panden betreft die structureel verouderd zijn en niet meer als serieus aanbod bij de prijsvorming op de reguliere markt betrokken zijn. Dus ook voor de huurprijsontwikkeling lijkt de netto absorptie en derhalve de banengroei leidinggevend.

Andere verklarende factoren

De vraag naar kantoorruimte in een bepaald gebied wordt natuurlijk niet alleen bepaald door de groei van het aantal banen in dat gebied. Demografische ontwikkelingen en preferenties ten aanzien van de plaatsen van wonen en werken spelen hierbij een rol. Verder gaat het om het kantoorgebruik per medewerker, dat wordt beïnvloed door de aard van werkprocessen, de mate van outsourcing en technologische



Grafiek 5: Kantorenleegstand in Amsterdam en gerealiseerde huren in Amsterdam West
Bronnen: Kantorenmonitor en Dynamis



Grafiek 6: Groei van de bevolking en groei aantal werkzame personen in gemeente Amsterdam 1980–2009
Bron: O+S Amsterdam

aspecten (flexwerken). Het klassieke kantoor zou daarbij veranderen naar een ‘meeting center’. Om hier uitspraken over te doen vraagt een veel gedetailleerder onderzoek dan hier mogelijk is. Wel kan worden gewezen op de relatie tussen de groei van de bevolking en de banengroei in Amsterdam [zie grafiek 6](#). Hoewel de relatie onmiskenbaar is, valt

op dat de banengroei qua aantallen veel groter is dan de groei van de bevolking in de gemeente (zie de schaalverschillen in de grafiek). Dit valt toe te schrijven aan de vele forensen die wonen buiten de gemeente waar zij werken. De vergrijzing in ons land leidt tot een neerwaartse druk op het aantal werkzame personen en daarmee op het aantal kantoorbanen. Desondanks kan een bepaalde markt groeien ten koste van andere markten. De gemeente Amsterdam had in 2009 bijvoorbeeld nog een positieve netto opname van zo'n 30.000 m², maar in de omliggende gebieden van de regio was de absorptie negatief (Kantorenmonitor, 2010). Het gaat hier bijvoorbeeld om huurders die van Schiphol naar de Zuidas zijn verhuisd. In dit kader zou gesteld kunnen worden dat de veel verketterde Wet van Say toch geldt (Say, 1803)¹⁷. Die wet zegt dat ieder aanbod zijn eigen vraag schept. Het aanbod van goede kwaliteit kantoren op de Zuidas trekt immers huurders van elders. Op het niveau van steden en markten is dus de demografische ontwikkeling niet zo relevant, maar gaat het vooral om een relatief aantrekkelijk vestigingsklimaat. En hier komt bij dat de bevolking in Amsterdam relatief nog sterk groeit. Dit is overigens ook het geval in andere hoofdsteden van Europa.

Wat betreft het kantoorgebruik per medewerker zijn er voor Amsterdam vrijwel geen gegevens voorhanden. Vaak is er wel het streven dat gebruik terug te dringen, door onder andere flexplekken te creëren. Hierover wordt ook veel geschreven, met de conclusie dat een andere manier van werken tot een besparing van het kantoorgebruik per medewerker zou (moeten) leiden¹⁸. Er zijn ook aanwijzingen dat in nieuwe huurcontracten rekening wordt gehouden met flexwerken en een reductie van het oppervlaktegebruik. Dat blijkt ook uit onderzoek¹⁹. Maar of dat de laatste jaren ook het geval is geweest, is niet duidelijk. Recent opgeleverde grote kantoorpanden in Amsterdam, die een min of meer groot vierkant verdiepingsoppervlak kennen, geven de indruk dat het tegenovergestelde in de praktijk het geval is. Dat soort panden kennen veel vergaderruimten en veel verkeersruimten. Ook zijn er door ontslagrondes in de financiële sector veel ruimten leeg komen te staan. Het populaire werken in deeltijd helpt hierbij ook niet. Makelaars melden dat er meestal nog steeds voor iedere medewerker ruimte wordt gehuurd. Onderzoek bij nieuwe grote gebruikers zou duidelijk kunnen maken hoe het de afgelopen jaren in werkelijkheid is gegaan.

Wat te doen om het herstel te bevorderen?

De cyclus op de kantorenmarkt in Amsterdam kan worden toegevoegd aan ontwikkelingen in de economie en aan cyclische pro-

cessen op de vastgoedmarkten zelf (Royal Institution for Chartered Surveyors, 1994 & Van Gool, 2009b). Bij dit laatste moet worden gedacht aan:

- Het vertraagd reageren van het aanbod van ruimte door nieuwbouw na een verandering van de vraag (door onder andere lange bouw tijden);
- Aan het vertraagd reageren van de vraag naar te huren ruimte op economische ontwikkelingen (vanwege onder andere lange huurcontracten);
- Aan cyclische ontwikkelingen op de vastgoedbeleggingsmarkten;
- Alsmede aan onvolledige informatie en verkeerde incentives voor overheden, ontwikkelaars en beleggers.

De cyclus heeft dus meerdere oorzaken. Maar aan het eind van een opgaande beweging is er telkens een verwachting dat de prijzen verder stijgen, hetgeen op een gegeven moment wordt gelogenstraft met een crisis als resultaat.

Aan de internationale economische ontwikkelingen kan de stad niet veel doen, maar wel aan de eigen bijdrage aan de problematiek. Ook in Amsterdam is er geen behoefte aan verdere uitbreiding van de kantoorruimte, maar alleen aan duurzame vervanging, waarbij ook de bestaande voorraad moet worden meegenomen. Nieuw bouwen om dan ergens anders leegstand te creëren kan eigenlijk niet meer en is per definitie niet duurzaam. De samenleving en het milieu zijn hiermee niet gebaat, maar helaas zijn er vele voorbeelden hoe het niet zou moeten²⁰. Dit is geen nieuws (Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 2007 & Neprom, 2003). Maar waarom wordt er dan niet ingegrepen? En dan komen de verschillende belangen in beeld. Het beperken of stopzetten van de gronduitgifte voor kantoren is voor de gemeentebegroting een aderlating. En projectontwikkelaars en beleggers hebben ook zo hun belangen. Die gaan niet vrijwillig in eigen vlees snijden. Daar is een taak voor de overheid weggelegd, zij het dat die in de praktijk ook optreedt als (grond)ontwikkelaar en belegger (denk aan erfpacht). Daar wringt de schoen. Amsterdam heeft als erfpachtgemeente een veel grotere kantorenleegstand dan bijvoorbeeld Den Haag en Utrecht. Ook in de meeste buitenlandse grote steden is er niet zo veel kantorenleegstand. Dat zou toch te denken moeten geven. Dus eerst is het voorrang geven aan het algemeen belang op zijn plaats door een veel terughoudender uitgiftebeleid door te voeren. Gemeenten zouden in dit kader moeten samenwerken met de provincies. En vervolgens gaat het om transformatie, herontwikkeling

en verduurzaming van het bestaande verouderde kantorenaanbod. In dit kader is de gedachte van demissionair minister Huizinga van VROM nog niet zo gek om alleen nog nieuwe kantoren te bouwen als lege kantoren niet geschikt (te maken) zijn om aan de vraag te voldoen. Een en ander vraagt om forser afwaarderen van leegstaande panden door beleggers en om een soepeler omgaan met bestemmingwijzigingen en erfpacht dan nu het geval is. Wat betreft het afwaarderen was het opvallend dat externe taxateurs in 2009 de waardeeringen van (vooral leegstaande) kantoren en ander vastgoed nog lang hoog hielden, waarbij verkoop tegen de afgegeven waardes niet mogelijk bleek²¹. Ook hier ligt een vraagstuk. Het fors afwaarderen van bestaande opstallen is voor beleggers al lastig genoeg (dan halen ze hun rendementsdoelstellingen niet), maar daar komt bij dat de huidige systematiek van erfpachtherziening bij transformatie nu ook niet echt stimulerend werkt. Die komt er in grote lijnen op neer dat aan de gemeente als erfpachtafkoopsom het verschil moet worden betaald tussen de residuele waarde van de grond in de oude situatie (met veel leegstand en dus weinig waard) en die in de nieuwe – weer goed verhuurde – staat²². Natuurlijk gaat het bij de residuele benadering om welke parameters er worden gehanteerd, bijvoorbeeld voor de geschatte herbouwkosten en verwachte huuropbrengsten. Daarover valt te praten. Maar het systeem gaat in feite uit van afoming van een risicovolle en meestal weinig rendabele activiteit. Verder zijn er nog tal van andere beperkingen, waaronder eisen aan parkeervoorzieningen. Een en ander maakt dat transformatie nu vaak geen aantrekkelijke optie is. Het aantal getransformeerde kantoorpanden in Amsterdam is dan ook nog op een paar handen te tellen, oude grachtenpanden en andere voormalige woningen die eens waren gebruikt als kantoor buiten beschouwing gelaten. In dit kader wordt in Amsterdam gepleit voor flexibele bestemmingsplannen, flexibele bestemmingen in erfpachtcontracten, bestemmingsvrije zones, het mogen ‘optoppen’ van oude kantoren met extra verdiepingen om renovaties en transformaties financieel haalbaar te maken en voor het terugbrengen van geluidsnormen (Mulder, 2010). Verder wordt de gemeente geadviseerd beleggers met lege kantoren aan te spreken (hiervoor biedt de nieuwe leegstandswet aanknopingspunten), samen plannen te maken voor een betere toekomst, transformaties niet meer van het begin af aan te toetsen aan nieuwbouweisen, snelheid te maken in procedures en zich te richten op jongeren- en studentenhuisvesting en op broedplaatsen. Kortom de ideeën en de wil zijn er wel, maar nu de uitvoering nog. En daar zit de bottleneck. Wellicht dat dit samenhangt met het arbeidsintensieve karakter van de activiteiten waarvoor onvoldoende menskracht wordt ingezet, zeker nu ten tijde van bezuinigingen.

Wat te doen aan beleggers die weinig actief zijn bij structurele leegstand?

Gemeenten worstelen vaak met dit vraagstuk. Hierover valt, gebaseerd is op praktijkervaring, het volgende op te merken. Iedere te huren ruimte die leegstaat levert voor de eindbelegger een directe schadepost op. Vastgoedmanagers zijn er ook op gebrand eventuele leegstanden weg te werken. Makelaars worden ingehuurd om huurders te zoeken en bij structurele leegstand worden alternatieven, waaronder renovatie en transformatie, zeker onderzocht. Maar vervolgens ontstaan er vaak praktische problemen. Wanneer (weder) verhuur niet wil lukken en structurele leegstand zijn intrede doet, krijgt het pand in kwestie door het management niet meer de prioriteit vergeleken met panden waar wel een verhuur op korte termijn mogelijk lijkt. Ook is het niet altijd aantrekkelijk te werken aan een project waarvoor geen snelle oplossing in zicht lijkt. Zeker in grote portefeuilles ‘bijten’ een paar structureel leegstaande panden niet, en zeker niet de vastgoedmanager. Toekomstige leegstanden worden meegenomen in budgetten en in de praktijk worden leegstaande panden niet snel fors afgewaardeerd. Forse huurverlagingen om andere groepen huurders binnen te halen, stuiten vaak – overigens ten onrechte – op grote reserves omdat die onmiddellijk tot een afwaardering leiden en een slecht indirect beleggingsresultaat leiden. Daar weegt op de korte termijn een beter direct huurresultaat niet tegen op. Dan wacht men liever af in de hoop dat de markt verbetert. Vastgoedmanagers zijn vaak optimisten! Antikraakwachten zijn eenvoudig te regelen en zijn niet duur. Renovaties zonder dat er een huurder in zicht is, vinden beleggers vaak te risicovol. Zij zijn er ook vaak niet voor geëquipeerd om die renovatie zelf ter hand te nemen. Soms wil een projectontwikkelaar dat wel voor zijn rekening nemen, maar zij zullen dan weinig voor het pand willen betalen wat een forse afwaardering zal betekenen, zeker als die ontwikkelaar het risico van verhuur op zich neemt. Dat is dan voor de vastgoedmanager en de belegger niet aantrekkelijk. Transformatie naar woningen, als dat bestemmingstechnisch al mogelijk is, wordt wel vaak onderzocht, maar is vaak niet rendabel, zeker niet tegen de waarde waarin het pand nog in de boeken staat. In de praktijk is het alleen haalbaar bij waardering die net iets hoger is dan de grondwaarde. En aangezien in Amsterdam de meeste grond in erfpacht is uitgegeven, komt dit neer op een vrijwel algehele afschrijving. Dat is niet te verkopen! Veel kantoorpanden lenen zich bouwtechnisch en qua locatie ook niet voor omzetting in woningen. Omwonenden prefereren vaak ook een status quo. Maar ook zijn de te behalen huurprijzen door de Nederlandse huurwetgeving vaak niet voldoende hoog om tot een rendabele omzetting te komen, zeker niet als er voor een gedeelte

sociale huurwoningen of ondergrondse parkeergarages moeten worden gebouwd, waar vaak veel geld op moet worden toegelegd. Overheden weten vaak ook geen raad met de situatie of hebben geen ervaring met transformatie. Wethouders komen en gaan en er is niet altijd veel ervaring bij medewerkers van gemeenten en beleggers. Vastgoedmanagers besteden liever hun tijd aan een haalbare acquisitie dan aan een moeizaam transformatietraject met een zeer onzekere afloop. En veel beleggers zien het ook niet als hun taak om koopwoningen te gaan ontwikkelen, waarbij het pand in appartementsrechten moet worden gesplitst. Dat kunnen ze vaak ook niet. Het zijn ook vaak zulke afwijkende activiteiten dat zij daarvoor intern niet de handen op elkaar kunnen krijgen. Hierbij komt dat veel beleggers niet beleggen in woningen of vanwege hun fiscale status niet of slechts beperkt mogen ontwikkelen. Een en ander maakt dat menig vastgoedmanager de moed in de schoenen zinkt en wacht op een deus ex machina, ofwel een goddelijk ingrijpen.

Hieraan is natuurlijk wel het nodige te doen. Beleggers zouden voor transformatieklussen aparte teams moeten benoemen die van andere taken zijn vrijgesteld. Daarvoor zouden ook aparte fee's moeten gelden; normale managementfees bieden meestal niet de ruimte om jaren aan een project te trekken. En dat is vaak wel nodig om een transformatie te verwezenlijken. Ook zouden lange termijn belangen moeten prevaleren boven die van de korte termijn. En tenslotte moet – zoals eerder is gezegd – de waarderingmethode van structureel lege panden worden herzien²³.

Conclusie

Bij een 'gemiddelde' economische ontwikkeling en netto opname van kantoorruimte gaat het naar verwachting nog wel minimaal zo'n zeven jaar duren eer de Amsterdamse markt voor moderne kantoren weer in beter vaarwater kan komen en huurprijzen voor moderne kantoren weer kunnen gaan stijgen. Deze periode kan korter worden als gebruikers hogere eisen gaan stellen aan de eisen voor moderne kantoorruimten, waarbij vooral moet worden gedacht aan duurzaamheid. Een en ander is evenwel ook afhankelijk van de feitelijke economische ontwikkeling en de relatieve aantrekkelijkheid van Amsterdam. Maar zelfs over zeven jaar zal het probleem van de verouderde kantoorpanden niet zijn opgelost als er niets verandert. Het probleem zal vanwege duurzaamheideisen eerder nog groter worden. De oplossing van het probleem vraagt om een andere opstelling door beleggers en de gemeente, waarbij het ook aantrekkelijk moet worden gemaakt er iets aan te doen.

Noten

- 1 Daaronder valt te verstaan een ontwikkeling waarbij de prijzen van verschillende soorten vastgoed min of meer tegelijkertijd fors dalen en vastgoedondernemingen in problemen komen. Voor een beschouwing over crises op vastgoedmarkten zij verwezen naar Van Gool (2009a).
- 2 Makelaars rapporteren overigens andere cijfers, zoals Van Gool – Elburg met 15,2% en Dynamis met 14,1%, maar de makelaarshuizen laten veelal het aanbod kleiner dan 500 m² buiten beschouwing. Verder is het begrip aanbod ruimer dan het begrip leegstand, omdat in het aanbod ook is begrepen ruimte die te huur is, maar nog niet leeg is gekomen omdat de gebruiker er nog in zit.
- 3 Mijn dank gaat uit naar Eric Annaert (van Boer Hartog Hooft Bedrijfsmakelaars), Rudolf Bak (zelfstandig planadviseur), Patrick Spaans (DRO Amsterdam) en Leo Uittenbogaard (directeur van de ASRE) voor waardevol commentaar op de conceptversie van dit artikel.
- 4 Hierbij stegen de (bruto) aanvangrendementen van 5,9% in 2008 tot gemiddeld 6,3% in 2009 (ROZ/IPD, 2010).
- 5 Zo is de winkelleegstand in Nederland toegenomen van 800.000 m² eind 2008 tot ongeveer 1 mln m² eind 2009 (Vastgoedmarkt), hetgeen neer komt op een leegstandspercentage van 5,4%. Op B2 en C winkellocales bedroeg eind 2009 de winkelleegstand resp. 9 en 11% (bron: Locatus). Bron: CBS.
- 6 De verhuurbaarheid van vrije sectorwoningen in de regio Amsterdam is de afgelopen drie jaar afgenomen. Woningen staan twee tot drie maanden langer leeg. Ook staan de huurprijzen-niveaus onder druk (bron: Verhuurbaarheidsonderzoek vrije sectorhuur Stadsregio Amsterdam en Almere, 2009).
- 7 Bron: ROZ/IPD.
- 8 Andere onderzoeken laten overigens een veel lager verwacht niveau van netto absorptie zien. Zo verwacht de Gemeente Amsterdam tot 2030 een jaarlijkse uitbreidingsvraag van 59.000 m² (zie Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 2007).
- 10 Zie ook Muller et.al. (2009). De gemeente Amsterdam schat de voorraad kansloze kantoren op tweederde van de totale leegstand, ofwel op 883.333 m² (Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 2006).
- 11 Bak (2010), opgave uit zijn database.
- 12 Berekend door van de kantorenergieleegstand per begin 2010 van 1.325.000 m² de 780.000 m² resp. 380.000 m² af te trekken en het saldo te delen door de gemiddelde netto opname van de periode 1981 – 2009 (van 78.769 m²).
- 13 Maar dat hoeft niet het geval te zijn. Dit blijkt uit een kantoor dat jarenlang te huur stond voor €99 aan de Wibautstraat maar niet verhuurd werd. Uiteindelijk heeft een Hogeschool het pand gehuurd vanwege de strategische ligging t.o.v. overige locaties van de Hogeschool. De huurprijs was daarbij niet leidend.
- 14 Voor Amsterdam wordt uitgegaan van een noodzakelijke frictieleegstand van 5% à 8% om verhuisbewegingen mogelijk te maken (Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 2006). Het gaat hier, gegeven de omvang van de kantorenvorrada in de gemeente Amsterdam (van ongeveer 7,7 mln m²), om resp. 383.900 en 614.240 m². Maar onduidelijk is of hierbij ook rekening is gehouden met het aanbod van verouderde kantoren. Overigens zien makelaars op basis van praktijkervaring een evenwicht bij een verhouding tussen aantal m² aanbod en aantal m² bruto opname van 1,5 à 2. Bij een bruto opname in de gemeente Amsterdam in de afgelopen vijf jaar van 292.000 m² (Dynamis, 2010) zou dat een frictievoorraad betekenen van 439.350 à 585.800 m², maar ook daarbij is niet duidelijk of de voorraad kansloze kantoren (ten dele) is inbegrepen.
- 15 Hiervoor is gekeken naar de nieuwbouw in de jaren 1981, 1986, 1996 – 1998 en 2007.
- 16 Er is gekeken naar deelmarkten mede bij gebrek aan een betrouwbare reeks voor huurprijzen voor geheel Amsterdam.
- 17 Jean-Baptiste Say (1767–1832). Volgens zijn wet kan er geen recessie ontstaan omdat alle productie altijd wordt afgenomen. Keynes (1936) heeft duidelijk gemaakt dat de Wet van Say bij geldgebruik niet opgaat wegens de mogelijkheid geld op te potten, waardoor vraaguitval mogelijk is. Zie bijvoorbeeld DTZ Zadelhoff (2010).
- 18 Volgens onderzoek van de Netherlands Facility Costs Index Coöperatie (NFCI) is de gemiddelde vloeroppervlakte vvo per werkplek afgenomen van 22,6 m² vvo in 2003 naar 18,5 m² vvo in 2008 (NFCI, 2009, p. 5).
- 20 Een typisch voorbeeld is het nieuwe TNT complex in Hoofddorp. Daar is nieuwbouw gepleegd terwijl bij wijze van spreken op loopafstand een alternatief te vinden was in bestaande bouw dat met simpele aanpassingen mogelijk geschikt te maken was. Dat zou de duurzaamheid echt hebben bevorderd; behoud van ruimte en inzet van bestaande complexen. Dit voorbeeld betreft weliswaar een bedrijfscomplex maar het geldt net zo goed voor kantorgebouwen. In dit kader wordt het KPMG gebouw in Amstelveen vaak genoemd.
- 21 Pas in het laatste kwartaal van 2009 vond een forse afwaardering plaats.
- 22 Een en ander is afhankelijk van de aard van het vigerende erfpachtrecht. Daartussen kunnen aanzienlijke verschillen zitten.
- 23 Het probleem is dat structureel lege panden niet worden verkocht en er derhalve vrijwel geen markt-evidence is om taxaties op te waarderen. Daarom wordt vaak uitgegaan van min of meer normale bruto aanvangsrendementen (BARREN) waarna er wel met lange leegstanden en lage huurwaarden wordt rekening gehouden, zij het dat de correctieperiodes zelden langer zijn.

dan vijf jaar. Daarna wordt impliciet rekening gehouden met een verhuurde situatie. En als er af en toe een leegstaand pand wordt verkocht is het vaak een 'distressed' verkoop waarvan men de gegevens niet voor een gewone waardering wil meenemen. In de praktijk komen bij transacties van leegstaande panden thans bruto aanvangsrendementen voor op basis van een theoretische huurwaarde van rond de 17% (gebaseerd op een recente transactie in Rijswijk). Als taxateurs evenwel zo'n BAR zouden hanteren, kunnen ze rekenen op weinig begrip en erger.

Literatuur

- Boer Hartog Hooft & Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (2009), *We're Amsterdam, Kantoorruimte*.
- DTZ Zadelhoff (2010), *Het Aanbod Veroudert*.
- Dynamis (2010), *Sprekende Cijfers Kantorenmarkten*, Kwartaalbericht Q1.
- Gool, P. van (2009a), "Vastgoedmarkt lijkt Hoofdrrolspeler Tijdens Hausses en Recessies; Lessen uit de laatste grote vastgoedcrisis in Nederland", *Vastgoedmarkt*, april, p. 56–57.
- Gool, P. van (2009b), "Hoe Cycli te Verklaren", *Real Estate Research Quarterly*, April, p. 8–12.
- Kantorenmonitor (2010), *Ontwikkelingen Regio Amsterdam 2009–2010*.
- Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London.
- Mulder, M. (2010), *Bestrijding Leegstand Kantoren*, Raadsnotitie Gemeente Amsterdam.
- Muller, R., Remøy, H.T. & Soeters, J. (2009), "De Amsterdamse Transformatiemarkt, Structurele leegstand 4% lager", *Real Estate Quarterly*, april, p. 52–58.
- Neprom (2003), *Conjunctuurtest Projectontwikkeling Kantoren*.
- NFI (2009), *Jaarbericht*.
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (2006), *Minder Kantoorplannen; Aanbevelingen voor het ingrijpen in het planaanbod van kantoren in Amsterdam*.
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (2007), *Minder Kantoorpanden in Uitvoering*, eindrapport.
- Remøy, H.T. (2010), *Out of Office; A Study on the Cause of Office Vacancy and Transformation as a Mean to Cope and Prevent*, Amsterdam: IOS Press.
- Royal Institution of Chartered Surveyors (1994), *Understanding the Property Cycle*.
- ROZ/IPD (2010), *Vastgoedindex*.
- Say, J.B. (1803), *Traité d'Economie Politique ou Simple Exposition de la Manière dont se Forment, se Distribuent et se Composent les Richesses*, Paris.



Peter van Gool



Willem van Leuven

De vierde opgave

Transformatie van kansloze kantoren in gemeentelijk perspectief

Amsterdam staat voor de vierde naoorlogse opgave: de transformatie van kansloze kantoren. En dit keer zal het rijk niet met miljarden bijspringen. Terwijl beleggers nog in de ontkenningfase zitten, bereidt de gemeente zich voor op een egeltjesdans: ze wil beleggers aansporen tot actie, zonder daarbij zelf al te actief over te komen. Want dat zou maar ongewenste verwachtingen wekken. Zoveel is zeker: beleggers en gemeente zullen per pand een beleid moeten gaan voeren dat gericht is op kwaliteit in plaats van kwantiteit. Daarbij zullen beleggers ten eerste bereid moeten zijn om af te waarderen en hun panden voor een reële waarde in de boeken op te nemen. Zijn ze vervolgens bereid om te transformeren of actief nieuwe huurders te zoeken, dan vinden ze de gemeente aan hun zijde. Want aan niets doen zit voor de gemeente ook een risico. Amsterdam is een compacte stad en alle uitbreidingsgebieden zitten op slot.

Door Willem van Leuven

Om een aantal redenen zijn er de afgelopen tien, vijftien jaar veel kantoren gebouwd. Er was volop krediet te halen. De rente was laag, geld was goedkoop en er was bijgevolg kapitaal in overvloed. Dat geld zocht een uitweg naar aandelen, obligaties en vastgoed. Beleggers kochten projecten van ontwikkelaars, ook zonder dat er huurders voor waren. Dat kwam de gemeente ook goed uit. Zowel economische als financiële doelstellingen werden gemakkelijk gerealiseerd. De vraag naar kantoren in ruim opgezette kantoorparken leek hard en reëel. Met de grondopbrengsten van kantoren werden heel wat onrendabele woningbouwprojecten mogelijk gemaakt. Nu zitten we echter niet alleen met een enorme overcapaciteit, maar de vraag naar kantoren valt ook terug. Structureel. Gewoon minder werknemers, minder meters per werknemer, meer thuiswerken en outsourcing naar andere landen. De leegstand is opgelopen tot 1,3 miljoen m² in Amsterdam alleen al. En ongeveer de helft daarvan lijkt kansloos. Dat is 600.000 m² die mogelijk nooit meer op een normale manier in de kantorenmarkt terugkomt. Kansloos vanwege de kwaliteit van het gebouw, de ligging, de prijs/kwaliteit verhouding, technisch verouderd, niet duurzaam. Die helft zal moeten worden gesloopt of een alternatieve bestemming moeten krijgen. Zelfs Amstel III is nu een zorgkindje geworden.

Nieuwe opgave

Feitelijk praten we hier over de vierde naoorlogse opgave, na de stadsvernieuwing van de 19e eeuwse stadsgebieden, de herstructurering van oude industriegebieden en de stedelijke vernieuwing in de naoorlogse woonwijken. Dat betekent: een nieuwe ontwikkelingsstrategie bepalen, nieuwe formules en arrangementen bedenken en nieuwe werkwijzen ontwikkelen. Als gemeente zitten we daarbij nog in het stadium van de probleemherkenning en –erkenning. Nog nauwelijks in het stadium van de verkenning. Al zijn we een stuk verder dan beleggers, die nog in het stadium van de ontkenning verkeren. De gemeente is in elk geval weer met het zogenaamde Plabeka aan de gang, waarin de gemeenten en de regio gezamenlijk in regionaal verband in kaart brengen hoe groot de overmaat is aan kantoorgebouwen en wat we er aan kunnen doen om dat terug te brengen. En we hebben in de afgelopen 30 jaar een schat aan ervaring opgedaan met projectmanagement en gebiedsontwikkeling. Zowel ambtelijk als bestuurlijk. De grote vraag voor iedereen binnen de vastgoedsector is: waar valt met die transformatie nou geld te verdienen? Zijn er opbrengsten waarmee we tekorten kunnen dekken? Hoe kunnen we het kapitaalverlies beperken? Eén ding weten we zeker: bij de drie vorige grote opgaven, kwam het rijk gemeenten met miljarden te hulp. Dat zal nu in die omvang niet zo vanzelfsprekend zijn.

Eerste verkenning

In wezen gaat het om een focus shift van kwantiteit naar kwaliteit: gemeente en beleggers moeten in plaats van nieuwbouw en uitbreiding gaan kijken naar beheer van het bestaande. Dus in plaats van grondproductie, moeten we als gemeente samen met beleggers en gebruikers gaan kijken naar transformatie van bestaande gebouwen en gebieden. En omdat we allemaal zijn opgegroeid met nieuwbouw en uitbreiding, zal dit een cultuur- en organisatieverandering vragen. Het Plaberum, de Amsterdamse systematiek van planvorming, bijvoorbeeld is helemaal gericht op grondproductie. Maar we zullen ook onze bouwregelgeving anders moeten interpreteren en toepassen, net als de Wet op de Ruimtelijke Ordening. We moeten onze erfpachtsystematiek toesnijden op beheer en transformatie. Vervolgens betekent het ook dat we bereid moeten zijn om ambtelijke en bestuurlijke risico's te nemen. Niet zozeer in financiële zin, maar wel in de durf om regelgeving soepeler toe te passen. Van brandveiligheid tot vergunningen. Als we alle voorschriften en wetten strikt hantieren, maken we transformatie onmogelijk. Misschien moeten we wel alle controle laten varen en tegen eigenaren zeggen: *u doet maar met uw pand wat u goed dunkt*. Maar dat vinden we doodeng. Toch zijn er al goede voorbeelden te geven. Op IJburg is bij de *Solids* een bestemmingsvrije tussenvorm bedacht, waarbij we als gemeente elke vijf jaar kijken hoe het gebruik zich ontwikkelt en dan eventueel de erfpacht aanpassen. Helemaal loslaten komt alleen nog niet in het gemeentelijk vocabulaire voor en dat is wel een concept wat zou kunnen bijdragen tot zo'n transformatie. Ook aan de zijde van de beleggers zal er koudwatervrees bestaan om per pand een transformatieplan te maken. Van Gool wees er al op dat fondsmanagers onbekend zijn met de herontwikkeling van bestaand bezit. Hun organisatie, mensen en processen zijn er niet op ingericht. Dus daar heerst een gevoel van: *als het effe kan, dan doe ik het niet*.

Rol banken

De vraag is: hoe lang houden beleggers dat vol? Want ondertussen daalt het rendement op hun vastgoedposities door lagere huuropbrengsten of leegstand. Boeken beleggers af op hun bezit, dan kan de waarde van het vastgoed op een gegeven moment onder de waarde van de lening terechtkomen. Pensioenfondsen financieren met eigen kapitaal en hebben dus alleen met het rendementsvraagstuk te maken. Maar veel beleggers hebben met vreemd vermogen gefinancierd. Dan komen banken voor het blok te staan. Gaan ze het bezit opeisen? Of willen ze dat beleggers opnieuw gaan financieren, maar dan tegen hogere rente vanwege het risico dat zij als bank lopen. Wordt verkoop

een optie? We verwachten dat een groot aantal beleggers klem komt te zitten tussen hun bezit en de bank. Daarmee zit ook in de kantorenmarkt een bubbel. De vraag is of die langzaam gaat leeglopen of in één keer uit elkaar knalt? Bottom line is dat, willen beleggers nog wat van het rendement terugzien, ze met ideeën zullen moeten komen. Bijvoorbeeld door deze kantoren te renoveren of te verduurzamen. Ze kunnen ook slopen en nieuwbouwen, want het overgrote deel van de panden zal alleen bij herontwikkeling weer rendabel te exploiteren zijn. Een laatste mogelijkheid is om het gebouw tijdelijk of permanent in te vullen met een andere functie. En daar raakt het belang van de investeerder aan dat van de gemeente, die van die leegstand af wil en het karakter van zo'n gebied wil veranderen.

Rol beleggers

Om kantoorgebieden te transformeren, zal een gemeente in gesprek moeten zien te komen met de beleggers achter die kantoorpanden. Zonder daarmee het signaal af te geven dat we de aap op onze schouder zetten. Want de bal ligt duidelijk op de helft van de beleggers. Maar zelfs als we contact willen zoeken, is het voor ons lastig om met beleggers in gesprek te komen. Het gaat vaak om betrekkelijk anonieme, zeer diverse, vaak wereldwijd opererende partijen. Er zijn veel buitenlandse investeerders, Amerikanen, Duitsers of beleggings-cv's, tien tandartsen die samen twee kantoorpanden bezitten. Voor de grote beleggers is zo'n leegstaand pand gewoon een adresje in bijlage 7 van hun rendementsbelegging. Beleggers hebben weinig binding met een individueel pand waar dan ook ter wereld. Het had ook een pakket aandelen Philips kunnen zijn. Dat is ook het verschil tussen kleinschalige beleggers en grootschalige beleggers. Op de Paasheuvelweg heeft iemand één kantoorpand en nog wat geld achter de hand. Die heeft een Amsterdamse makelaar in de arm genomen die de lokale markt kent en er allemaal leuke dingen in heeft gezet: kerken, kinderdagverblijf, ateliers. Met die man werken we prima samen. Maar die grootschalige anonieme belegger staat zo ver van ons af. Ze verschillen onderling ook sterk voor wat betreft hun statutaire mogelijkheden: hoe ze hun financiering geregeld hebben, wat voor eigendomsstructuur ze hebben. Een aantal van hen mag ook niet ontwikkelen. Of die mogen niet beleggen in woningen. Dat is kenmerkend voor die kantoorgebieden; een zeer versnipperd bezit met eigenaren van een zeer divers pluimage. We hebben in het verleden vanuit het portefeuillebeheer ook weinig zaken met kantorenbeleggers gedaan. Het waren altijd de ontwikkelaars die de projecten verkochten aan de eindafnemers. Het gaat voor de gemeente dus om een relatief nieuwe groep. Die afstand tussen beleggers en gemeente is ook wel

verklaarbaar als je kijkt naar de doelen die worden nagestreefd: voor de belegger is een kantoor een middel om rendement te maken; voor de gemeente is dat kantoor een factor die van invloed is op het functioneren van de economie en het gebied. Maar hoe verschillend beleggers er ook in zitten, één ding weten we zeker: ze willen allemaal een zo hoog mogelijk rendement halen op hun investering met een zo laag mogelijk risico. En ze hebben dus op dit moment met hun leegstaande panden een groot probleem.

Rol gemeente

We willen als gemeente vooral niet de aap op onze schouder nemen. Het probleem ligt bij de eigenaren, maar als gemeente zijn we wel betrokken. Eén ding ligt niet voor de hand: we zullen geen pand aankopen. Dat deden we bij vorige opgaven overduidelijk wel, bijvoorbeeld in de stad vernieuwing en bij de herontwikkeling van het Oostelijk Havengebied. Na het slopen, saneren en bouwrijp maken kwamen voor de gemeente pas de opbrengsten. Het ligt niet voor de hand dat we dat in deze barre tijden zullen doen. Dus onze rolinvulling is daarmee passiever dan bij de vorige opgaven. Dan lijken er nog vier mogelijke rollen over te blijven:

Totaal passief. Er gaan stemmen op die zeggen: “We gaan toch het probleem voor de belegger niet oplossen?” Die groep vindt zelfs een bestemmingsplan maken al een fout signaal. Ze wijzen naar Detroit. Het stadsbestuur heeft daar in de crisisperiode toen de stad leegliep, kantoorgebieden helemaal laten verkrotten, om ze vervolgens voor een appel en een ei op te kopen. Dat is de Verelendungstheorie.

Dan zijn er partijen die zeggen dat je met een politiek van *stick and carrot*, dus van geven en nemen, met straffen en belonen, eigenaren moet bewegen tot transformatie. Daar hebben we ook wel het instrumentarium voor. We kunnen eigenaren de duimschroeven aandraaien door al die leegstaande kantoren te gaan controleren op naleving van de bouwvoorschriften. Of door een bepaling uit het erfpachtstelsel toe te passen die zegt dat een pand niet eindeloos leeg mag staan. Dat handhaven we tot op de dag van vandaag niet. In die benadering is het zoet en zuur. Daar moet je het goede evenwicht in zien te vinden. Als een eigenaar vreselijk zijn best doet, ga je daar anders mee om dan met iemand die geen vinger uitsteekt.

Dan is er een benadering mogelijk die van de gemeente een meer actieve rol vraagt. Immers: als gemeente hebben we uiteraard ook een belang bij het functioneren van kantoorgebieden. Denk aan de zorg

voor de stad. In Amstel III staat weliswaar een derde leeg, maar is nog altijd tweederde verhuurd. Daar werken 15.000 mensen. Die ga je niet aan hun lot overlaten. In die zin kun je niet uit die gebieden weglopen. Je zal dus wat moeten als gemeente. Ook vanuit bedrijfseconomisch standpunt. Want aan het Detroit-model zit wel een risico. Onze erfpachtijdvakken beslaan 50 jaar. Als de gemeente de zaak laat verkrotten, daalt ook de grondprijs voor het nieuwe erfpachtijdvak. Dus willen we waardebehoud voor onze eigen erfpachtstelsel, dan moeten we in die gebieden investeren om waarde te behouden.

Tot slot zou de gemeente ook een faciliterende rol kunnen aannemen. We kunnen per gebied een aantal beleggers en mogelijke gebruikers bij elkaar brengen en hen samen laten uitdenken hoe ze in een alliantie tot nieuwe arrangementen kunnen komen. Je kunt zeggen: de eerste vijf partijen die wat willen in een gebied, krijgen een stevig korting op de grondprijs. Je kunt incentives inbouwen. Of dat we als gemeente pas een grondprijs vragen als ze ook verhuurd hebben en niet meteen al als ze de grond afnemen. We delen als gemeente dan mee in het risico. In een zorgvuldig proces zullen zeker aanknopingspunten zitten om elkaar te vinden.

Misschien zul je per gebied of per pand als gemeente een andere rol moeten aannemen. Alles om maar een op transformatie gerichte samenwerking te krijgen. Daar ligt het parallelle belang. Het feit dat de gemeente Amsterdam een systeem van erfpacht kent komt hierbij goed van pas. Daarmee kan de gemeente nog aan een paar knoppen draaien om een modus te vinden waarbij zowel de gemeente als de belegger nog iets aan de transformatie verdient. Dat is onze speelruimte. Daar heeft de gemeenteraad zelfs in Amstel III een specifieke proeftuin voor aangewezen, waar we mogen experimenteren met bijzondere erfpachtvormen en voorwaarden. Maar goed, hiermee lopen we op de zaken vooruit. Op dit moment wordt voor Amsterdam de “Kantorenstrategie” opgesteld. Daarin worden per gebied de aanpak en de instrumenten aangegeven. Het bestuur zal zich daar nog over moeten uitspreken.

Contouren voor een aanpak

Eerst en vooral zal de gemeente moeten voorkomen dat er nog meer nieuwbouw bijkomt. In 2007 is met de zogenaamde Plabeka 1 de eerste pluk kantoren al uit de nieuwbouwplannen gehaald. Nu doen we het nogmaals en gaan we opnieuw met een stofkam de hele planvoorraad door om eruit te halen wat eruit kan. Iedereen is uiteindelijk gebaat bij afname van de voorraad. Binnenkort zal duidelijk worden

welke keuzes de gemeente op dit punt wil maken. De minister, wethouder van Poelgeest en een aantal marktpartijen hebben zeer recentelijk al duidelijk de intentie uitgesproken om het overaanbod aan kantoren aan te pakken en hiervoor dit najaar een actieprogramma uit te brengen.

Vervolgens is het zaak om in kaart te brengen wie per gebied de beleggers zijn. Dat zijn we nu in Amstel III aan het inventariseren. We kijken hoe ze er financieel voor staan, wat hun bezit is en wat ze elders voor bezit hebben.

Tegelijkertijd moeten we nadenken over de vraag welke arrangementen wij als gemeente kunnen aanbieden aan beleggers. Dat kan per gebied verschillen. Maar op dit moment weten we gewoon niet of investeerders in zijn om samen met de gemeente naar transformatie van bepaalde gebieden te kijken. Tot nu toe zijn er maar een beperkt aantal eigenaren met die bereidheid op ons afgestapt. Zo staat in Amstel III een beroemd pand, in handen van een Zwitserse belegger, al drie jaar leeg. Formeel zat er een huurder in, maar feitelijk stond het gewoon leeg. Daar cirkelden wel tien clubs omheen die allemaal met een plannetje kwamen, maar dat lukt dan niet. Nu is de eigenaar zelf aan bod en heeft een makelaar gevraagd wat hij met dat pand kan doen. Maar dat heeft ondertussen wel drie jaar geduurd!

Als je met beleggers om de tafel wilt gaan, gaat de egeltjesdans pas beginnen. Wie is nou aan zet? Amstel III willen we langzaam ombouwen naar een gemengde woonwerk-wijk. Daarom kijken we daar ook naar nieuwe vormen van grondpolitiek. Dat mag ook gerust dertig jaar duren. Je moet een beginnetje maken. Daarbij denken we aan tijdelijke woonfuncties, dan hoeft je een gebouw niet meteen volledig te renoveren, maar kun je het in de huidige staat al inzetten. Waar het om gaat is dat er een bepaalde dynamiek komt in die wijk. Vervolgens kun je daar dan een woonpand naast gaan bouwen.

Conclusie: actieve beleggers vragen een actieve overheid

Stel dat investeerders verlies nemen omdat ze *moeten* verkopen, dan heb je een pand waarvan het nog lang niet zeker is dat je het ook kunt transformeren. Want het programma dat beschikbaar is om in die panden te stoppen, is maar beperkt. Kijk maar naar wie op dit moment in die kantoorpanden wil zitten: dat zijn hotels, studenten, atelierwoningen, broedplaatsen, goedkope bedrijfsruimte. Geen grote markten. Geen honderdduizenden meters per jaar. Zolang deze gebieden nog niet aantrekkelijk zijn voor woningbouw op grote

schaal, wordt het moeilijk waar je die lege panden mee kunt vullen. Of als je ze sloopt, waar je die lege gebieden mee kan vullen. En stel dat je een architectonisch fraai en technisch goed gebouwd en duurzaam pand geschikt wilt maken voor woningbouw, dan moet je nog altijd kijken naar trappenhuizen in het gebouw, vluchtwegen, daglicht.

Dat maakt de opgave niet eenvoudig. We zullen gezamenlijk goed moeten kijken welke programma's geschikt zijn voor de transformatie-opgave. Hoe maken we wonen in voormalige kantoren populair? Daarnaast is er grote behoefte aan een slimme aanpak om de bestaande kantoren geschikt te maken voor die nieuwe functies. Het zal de kunst zijn om zonder forse sloopprogramma's de gebieden met leegstaande kantoren stelselmatig en duurzaam te transformeren naar nieuwe, levensvatbare stedelijke milieus.

Nawoord

Lessons learnt

De bijdragen in deze bundel vormen een fraaie illustratie van het feit dat de wereld om ons heen steeds complexer wordt en de krachtenvelden waarin onze projecten zich bevinden sterk van karakter verschillen. Traditioneel projectmanagement alleen volstaat niet meer in deze veranderende wereld. Er is behoefte aan een meer procesgerichte aanpak met een nieuwe vorm van regie en bijbehorende instrumenten.

Door Lubbert Hakvoort

In het verleden werden complexe ruimtelijke projecten vooral via een top down benadering gemanaged: het eindresultaat werd vastgesteld en de projectorganisatie ingericht. Samen met een inspraakprocedure waren dat de ingrediënten voor de wijze waarop projecten werden georganiseerd en van de grond kwamen. Het managen van projecten werd beschouwd als een technisch rationele opgave waarin de methodiek centraal stond.

De stadsvernieuwing in Amsterdam heeft geleerd dat plannen maken en uitvoeren een proces is waarbij meerdere actoren zijn betrokken. Om complexe projecten te laten slagen is communicatie en interactie met de projectomgeving noodzakelijk. Interactieve planvorming door mensen met een goed gevoel voor de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving vormt daarmee de basis voor het hedendaagse procesmanagement.

De vraag wanneer projectmanagement en wanneer procesmanagement moet worden toegepast, kunnen we beantwoorden met behulp van een systeembenadering¹. Projecten in een gesloten systeem, waarbij de invloed van de omgeving voorspelbaar of niet aanwezig is, lenen zich goed voor een projectmatige aanpak. Hierbij vindt sturing plaats via de beheersinstrumenten Geld, Organisatie, Kwaliteit, Informatie, Communicatie en Tijd. Dit worden ook wel ‘harde’ projecten genoemd.

Projecten waarin maatschappelijke of politieke actoren wezenlijk invloed kunnen uitoefenen op het beoogde projectresultaat, vragen om een andere benadering. Het ontwikkelen van draagvlak en haalbaarheid staat centraal in de sturingsfilosofie van de procesaanpak. Er is sprake van een open systeem, waarbij verschillende actoren invloed kunnen uitoefenen op het projectresultaat. Dit zijn zogeheten ‘zachte’ projecten. Integraal management is in de visie van het PMB het “beheersen” (maar dan in de zin van kennen én kunnen) en doseren van open en gesloten systemen. Het schakelen tussen project- en procesmanagement staat daarin centraal.

Gesloten systeem	Open systeem
‘Harde’ projecten (goed beheersbare projecten)	‘Zachte’ (complexe) projecten (minder goed beheersbare projecten)
Beheersing: Geld, Organisatie, Kwaliteit, Informatie, Communicatie en Tijd	Beheersing: interactie met Projectomgeving
Eindtoestandsplanning ook wel ‘blue print’-planning genoemd	Interactieve planning, Scenarioplanning of Incrementele planning
Methode staat centraal (voorbeelden: Prince 2, Projectmatig werken, Systems Management) Procesmanagement, Projectmatig creëren	Manager en zijn competenties staan centraal (voorbeelden:)

Tabel: Projecten en processen in relatie tot systemen

De bijdragen in deze bundel tonen aan dat door de veranderende maatschappelijke omstandigheden vooral in grote gebiedsontwikkelingsprojecten de open systemen toenemen. Het schakelen tussen de verschillende vormen van management wordt daarmee steeds belangrijker. Maar alleen schakelen is niet voldoende. Ruimte geven aan onzekerheden en het beter leren omgaan met onzekerheden vormt de nieuwe opgave voor projectmanagers. De wetenschappelijke reflecties in deze bundel leveren inzichten op hoe we in de praktijk kunnen omgaan met onzekerheden. Ze geven richting aan de verdere ontwikkeling van instrumenten en denkwijzen voor het managen van complexe (ruimtelijke) projecten. Praktische handreikingen die uit deze bundel kunnen worden gefilterd zijn:

Project is geen containerbegrip

De neiging bestaat om elke opgave te beschouwen als een project. Dit impliceert dat de opgave vanuit de traditionele methode wordt gemanaged en geëvalueerd. In veel gevallen is er echter geen sprake van een project, maar van een programma of een proces. Het bewust stilstaan en het verkennen van de werkelijke opgave aan het begin en bij elke overgang naar een nieuwe fase is noodzakelijk. Niet alleen om de juiste methode toe te passen, maar vooral om de juiste persoon te laten werken aan de klus. Het instrumentarium en de inzet van de competenties van de manager moeten zijn afgestemd op de opgave. Het maken van de goede match tussen de werkelijke opgave en de manager is een sleutel tot succes.

Reductie van complexiteit leidt tot beter beheersbare projecten

Complexiteit van projecten wordt voor een belangrijk deel verklaard door het beoogde ambitieniveau en de vervlechting van verschillende inhoudelijke onderwerpen met verschillende belangen en daaraan gekoppelde onzekerheden. Het ambitieniveau wordt voor een belangrijk deel extern gedefinieerd en is meestal nodig om de haalbaarheid te vergroten.

Reductie van complexiteit is een belangrijke eerste stap voor het meer beheersbaar maken van de opgave. Het streven naar orde leidt tot meer overzicht en maakt dat we beheersbare onderdelen van de opgave kunnen splitsen van niet-beheersbare onderdelen. Dit betekent dat, zonder dat de samenhang uit het geheel wordt gehaald, deelprojecten worden gedefinieerd en afgesplitst van de opgave. Er zijn in Amsterdam voorbeelden van projecten waar de meest wezenlijke

beslissingen zijn uitgesteld of nog moeten worden genomen terwijl de uitvoering al geruime tijd gaande is. Op IJburg wonen sinds november 2002 mensen, maar toch is er de afgelopen 5 jaar gewerkt om een besluit te nemen voor de tweede fase. De Zuidas staat vol in de steigers, maar een besluit over het ondergronds brengen van de infrastructuur (het Dok-model), moet nog worden genomen.

De Zuidelijke IJ-oeveren zijn bewust ontwikkeld vanuit de gedachte van reductie van complexiteit. De strategie “Ankers in het IJ” zorgde ervoor dat haalbare projecten werden gedefinieerd en ontwikkeld. Daarbij was dus geen sprake meer van een groot Masterplan dat integraal moest worden uitgevoerd zoals dat in de jaren 90 nog het geval was.

Strategische reflectie leidt tot schakelen of sluiten

De niet beheersbare delen van een opgave vragen om strategische reflectie. Hierbij staat de zoektocht naar de complexiteit juist centraal. Tijdens deze zoektocht doen zich vragen voor als:

- Welke risico's, kansen en bedreigingen doen zich voor?
- Welke veranderingen zijn er gaande in de financiële en politieke omgeving van het project?
- Welke alternatieven zijn mogelijk?
- Welke partijen kunnen zich binden aan de opgave?
- Kunnen we meerdere belangen en deelprojecten koppelen?
- En hoe moet worden omgegaan met langere doorlooptijden?

Zoeken naar complexiteit is geen vanzelfsprekendheid voor projectmanagers. Ze zijn immers ingehuurd om problemen op te lossen en niet om problemen te vergroten. Het lineair en rationeel denken dat dit met zich meebrengt kan echter leiden tot een tunnelvisie. Projectmanagers hebben de neiging om te blijven zoeken naar oplossingen voor gerezen problemen. Sterker nog: ze presenteren het liefst een probleem als ze er de (een) oplossing voor hebben. Dit is niet alleen een vakmatig dilemma, maar vooral ook een dilemma tussen bestuurder en manager. De bestuurder wil een probleem in een vroeg stadium onderkennen om de raad daarover te kunnen informeren en verantwoordelijkheid af te leggen. Zelfs in die gevallen waarin er dan nog geen sprake van een oplossing. De manager komt liever met een probleem naar buiten als de oplossing in zicht is; zie hier een paradox.

Strategisch reflecteren met collega's binnen en buiten de organisatie over de opgave kan leiden tot nieuwe inzichten in de vraag of er niet geschakeld moet worden tussen project, proces of programma. Het

kan zelfs leiden tot de vraag of een project niet tijdelijk of definitief moet worden gestopt. In de praktijk gebeurt het te weinig dat we de creatieve kracht beseffen van de vraag: *wat gebeurt er als we stoppen?* Dat is ook wel verklaarbaar, omdat het uiteindelijk de bestuurder is die deze afweging moet maken en niet de manager. Maar het is wel de manager die de vraag op zijn inhoudelijke merites kan beoordelen, en niet de bestuurder.

Het organiseren van strategische reflectie is in complexe projecten een belangrijk hulpmiddel om de veranderende opgave beter in beeld te krijgen en om daar op een gepaste manier mee om te gaan.

Verbinden met vertrouwen

Als er sprake is van een project binnen een gesloten systeem, is een contract tussen partijen een belangrijke succesfactor voor het laten slagen en uitvoeren van een project. In open systemen is er geen sprake van formeel juridische contracten, daar moet worden gezocht naar andere manieren om het proces dusdanig vorm te geven dat er uiteindelijk beslissingen kunnen worden genomen en projecten kunnen worden gedefinieerd. Het opstellen van een procesontwerp en het betrekken van relevante actoren in het proces, is een noodzakelijk om richting te geven. Noodzakelijk, maar op zichzelf niet voldoende. Een tweede belangrijke randvoorwaarde voor het goed kunnen doorlopen van het beoogde proces bestaat uit het organiseren van vertrouwen in processen en in de deelnemers aan processen. De sleutel tot vertrouwen is de persoon die verbinding weet te zoeken tussen de inhoudelijke belangen en de mensen die deelnemen aan het proces. Dit vraagt om diepte investeringen in de partners waarmee het proces samen wordt vormgegeven. Het draait in processen om de competenties van de manager en het vermogen om te verbinden. En dus om luisteren, reactievermogen, adaptiviteit en leiderschap.

Beelden bepalen

Het succes van een project is in toenemende mate afhankelijk van beeldvorming. In een wereld waarin de (nieuwe) media een steeds prominentere plek krijgen, wordt de afstand tussen een project, de burger en de politicus steeds kleiner. Het gevolg is dat wat vandaag gebeurt, binnen enkele uren bij een grote groep actoren bekend is. In plaats van een bedreiging kan dit ook worden beschouwd als een kans om de boodschap van het project uit te dragen aan de wereld. De beeldvorming wordt voor een belangrijk deel bepaald door degene die gekoppeld is aan het beeld; in veel gevallen de politicus, maar ook

zeker de projectmanager. Authenticiteit, uitstraling en een eenduidige boodschap dragen bij aan de beeldvorming en daarmee aan het succesvol realiseren van een project.

Chaos biedt kansen

De bundel leert dat hedendaagse projecten veelal worden getypeerd door een chaotische omgeving waarin macht, ideeën en financiële middelen tussen tal van publieke en particuliere actoren verdeeld zijn. Daarnaast kenmerken veel projecten zich in een eerste fase door inhoudelijke ongerichtheid, waarbij oplossingen en problemen door elkaar heen lopen.

Chaos en onzekerheid worden veelal gezien als bedreigingen. Net als bij complexiteit is het belangrijk om de chaotische onderdelen van een project eerst af te pellen tot de kern; zijn er geen onderdelen af te splitsen die alsnog beheersbaar zijn? Het is te eenvoudig om in die fase in zijn geheel weg te zetten als “chaos”. Voor de onderdelen die na afsplitsing overblijven, geldt dat sturing nagenoeg niet mogelijk is. Management van chaos vraagt om een andere inzet, namelijk bewegen in plaats van sturen. Mits goed getimed kan de onvoorspelbaarheid van chaos dan ook een kans zijn om een (nieuwe) richting te geven aan een opgave.

Het leren omgaan met chaos is voor projectmanagers tegennatuurlijk, maar is binnen de context waarin wij werken soms onvermijdelijk. Het gaat niet om het beheersen van de chaos, maar om ermee te leren omgaan.

De bijdragen in deze bundel leren dat wetenschappelijke reflecties op ons werk een fundamentele contributie kunnen leveren aan het beter leren begrijpen en omgaan met de steeds veranderende context waarin onze projecten zich afspelen. Werken aan complexe projecten is werken in maatschappelijke, politieke bestuurlijke, organisatorische en methodische processen. Het intellectueel vermogen van een manager vormt een belangrijke succesfactor voor het slagen van het project of het proces. Gelet op de complexiteit, onzekerheid en soms chaotisch aandoende onderdelen van een project, is het onvermijdelijk dat PMB-managers zich blijven ontwikkelen en niet op routine projecten draaien. Binnen een steeds veranderende context is leren en ontwikkelen een continu proces.

Noten

- 1 De systeembenadering is een werkwijze om verschijnselen te bestuderen als een geheel met een onderlinge samenhang en een wisselwerking met de omgeving. De systeembenadering is een uitwerking van algemene systeemtheorie, en is verschillende vakgebieden uitgewerkt.



Lubbert Hakvoort

Over de auteurs

Prof. Dr. Erik Hans Klijn

Hoogleraar bestuurskunde bij de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is hij visiting professor bij de School of Public Policy van de University of Birmingham.

Prof. Dr. Gert de Roo

Hoogleraar Planologie en hoofd van de afdeling Planologie aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Ward Rauws MSc

Onderzoeker en docent aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. Dr. Ir. Hugo Priemus

Emeritus hoogleraar Systeeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft.

Prof. Dr. Willem Salet

Algemeen hoogleraar planologie aan de Universiteit van Amsterdam. Leider van de programmagroep Planning, Institutions and Transforming Spaces, binnen het Amsterdam Institute for Social Science Research.

Dr. Leonie Janssen-Jansen

Universitair docent planologie aan de Universiteit van Amsterdam en onderzoeker binnen het Amsterdam Institute for Social Science Research.

Prof. Dr. Peter van Gool

Hoogleraar Vastgoedeconomie bij de Amsterdam School of Real Estate en bij de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam. Hij houdt zich tevens bezig met strategie en acquisitie van vastgoed bij SPF Beheer, voor onder ander het Spoorwegpensioenfonds.

Dr. Stan Majoor

Universitair docent planologie en opleidingsdirecteur van de Bachelor Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit van Amsterdam. Van januari 2009 tot de zomer van 2010 beklede hij de Leerstoel PMB/Leerhuis.

Drs. Erna Hollander

Adjunct-directeur ProjectManagement Bureau. Zij heeft hiervoor leiding gegeven aan het projectbureau Zuidelijke IJever en daarbij brede ervaring opgedaan in het managen van grote projecten.

Ir. Niko Koers

Adjunct-directeur ProjectManagement Bureau. Naast zijn huidige functie heeft hij aan diverse projecten in de stad gewerkt, o.a. aan de verdubbeling Oosterpark en buurtvisies voor Oud Zuid. Momenteel werkt hij aan de implementatie van de aanbevelingen uit de raads-enquête Noord/Zuidlijn.

Ir. Henk van Veldhuizen

Senior projectmanager bij het ProjectManagement Bureau. In deze functie heeft hij o.a. als eindverantwoordelijke gewerkt aan de Noord/Zuidlijn en de opstelling van het Masterplan Noordelijke IJever.

Pierre van Rossum

Directeur ProjectManagement Bureau. Naast de directie van het PMB is hij verantwoordelijk voor het project 1012, te weten het ontwikkelen en uitvoeren van een strategie, gericht op het terugdringen van criminogene functies in het Wallengebied en het verbeteren van de kwaliteit van het entreegebied van Amsterdam.

Jaap Kroezen

Financieel Regisseur bij het Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam. Hij is als strategisch verandermanager belast met de ontwikkeling en implementatie van organisatie, processen en instrumentarium met betrekking tot de financiële regie binnen de gemeentelijke gebiedsontwikkeling en grondproductie.

Drs. Willem van Leuven

Senior projectmanager bij het ProjectManagement Bureau. Overall projectmanager Amstel III. Zijn taak is plannen op te stellen om de toekomst van het gebied veilig te stellen en de transformatie naar een woon-werkgebied in gang te zetten.

Drs. Lubbert Hakvoort

Senior projectmanager bij het ProjectManagement Bureau. Hij heeft ruime ervaring in proces-, programma- en projectmanagement en is tevens hoofddocent project en procesmanagement aan de Hogeschool Van Hall, Larenstein.

Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen met dank aan alle sprekers van de zes seminars en aan Jacob Jan Kleibergen van het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam.

De publicatie is te downloaden via de website van het ProjectManagement Bureau: www.pmb.amsterdam.nl

Samenstelling en redactie

Stan Majoor

Eindredactie en interviews

Bob Duynstee; www.duynsteepolak.nl

Productie

Sylvia de Bruin

Grafisch ontwerp

Thonik, Amsterdam; www.thonik.nl

Fotografie

Martijn van den Dobbelssteen; www.dobbelssteenfotografie.nl

Drukwerk

Rotor Offset, Amsterdam; www.rotoroffsetdruk.nl

© ProjectManagement Bureau

Postbus 1269

1000 BG Amsterdam

Juni 2010

“Ja, dat zegt u nu wel, maar ...” Welke vonken springen over als je praktijk en wetenschap rond ruimtelijke interventies bij elkaar brengt? Het Project Management Bureau (PMB) organiseerde zes seminars, waarbij telkens een hoogleraar zijn of haar licht liet schijnen over thema's in de ruimtelijke sector van Amsterdam. Daarnaast werd ook steeds een projectmanager van het PMB gevraagd om zijn of haar visie op het betreffende onderwerp te geven.

Het leidde tot levendige debatten ‘in stereo’ over vragen als: *moet bij grootstedelijke projecten orde of juist chaos als uitgangspunt genomen worden? Maakt Amsterdam het zichzelf nodeloos lastig bij de Noord/Zuidlijn? Zwemmen we met z'n allen te snel de fuik in waar het de plan- en besluitvorming van grootstedelijke projecten betreft? Is democratisering op dat punt te ver doorgeschoten? En wanneer is een versnelling dan ook een verbetering?* Ook werd er vooruit gekeken: *hoe kan Amsterdam de crisis in de ‘kantorentragedie’ keren? En welke onconventionele maatregelen moet een nieuw college nemen om het Vereveningsfonds weer boven Jan te krijgen?* Actuele thema's die voorlopig nog wel even op de agenda zullen blijven.

Tijdens de seminars werd de praktijk door de wetenschap getraceerd op de resultaten van uitgebreide, internationale studies. De wetenschap op haar beurt werd door de praktijk met de voeten in de dagelijkse modder getrokken, want projectmanagers van het PMB worden uiteindelijk afgerekend op de realisatie van een project, waarbij ze soms de rol van ‘slager’ en dan weer die van ‘dompteur’ aannemen. Geen van beide partijen kon verstopperij spelen en deed dat ook niet. Dat maakt dit boekje juist zo waardevol.

Het boek is integraal te downloaden via: www.pmb.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam
ProjectManagement Bureau



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM