

## LEVEN MET ONZEKERHEID

Besluitvorming over duurzame stedelijke ontwikkeling

erik-hans klijn

De Cahier Reeks Duurzame Stedelijke Vernieuwing is een gezamenlijke uitgave van KEI en NIDO.

nummer 5, jaargang 2, februari 2003

Ruimtelijke plannen en kennis: beperkte houdbaarheid

Eind 1994 aanvaardt de gemeenteraad van Den Haag een plan om Den Haag Zuidwest, één van de grootste naoorlogse woongebieden van Nederland, aan te passen. Raadsvoorstel 401 is een sterk aangepaste en afgeslankte versie van meer ambitieuzere plannen, die door een groep van actoren - corporaties, private partijen en gemeente - zijn vervaardigd en waarin nog voorzien is in een groter aandeel sloop. Op basis van het raadsvoorstel wordt voortaan projectgewijs ingegrepen in Zuidwest, in samenspraak met bewoners. Eind 1995 worden deze uitgangspunten nog eens bevestigd en de effecten bekeken van eerdere nieuwbouwprojecten. Deze blijken vooral ten goede te komen aan de zittende bewoners en een grote bijdrage te leveren aan de doorstroming in Zuidwest.

Bij de Haagse dienst Stedelijke Ontwikkeling ontstaat op een gegeven moment het gevoel dat er naast de projecten wijkplannen nodig zijn, teneinde beter knelpunten te kunnen signaleren. Begin 1997 wordt daarom gestart met het eerste wijkplan voor Bouwlust. Later in 1997 wordt ook begonnen met een wijkplan voor Vrederust. Het planproces bestaat uit het verzamelen van grote hoeveelheden informatie over de wijk en het bediscussiëren van maatregelen voor de wijk. Dit gebeurt in samenspraak met belanghebbenden en andere diensten. Het wijkplan voor Bouwlust wordt begin 2000 vastgesteld. Intussen zijn er echter andere ontwikkelingen in Zuidwest die de aandacht vragen. Zo beginnen in de loop van 1997 de ideeën over Den Haag als geheel en Zuidwest in het bijzonder te veranderen. Bij de wethouder, de gemeentelijke diensten en de corporaties wint de opvatting terrein dat meer en ingrijpender maatregelen nodig zijn. Uit angst voor segregatie en de behoefte om de naoorlogse wijken meer te transformeren tot 'ontspannen wijken voor gezinnen en ouderen' worden voorstellen bediscussieerd van meer sloop en de toevoeging van grondgebonden woningen.

Via een integrale deelgebiedenaanpak moeten grotere delen van Zuidwest worden aangepakt. Eén van de eerste gebieden die daarvoor wordt uitgekozen is Morgenstond Midden, maar ook voor Bouwlust worden ingrijpender plannen gemaakt. Door deze ontwikkeling moet de gemeenteraad het Wijkplan Bouwlust al weer aanpassen, nota bene in hetzelfde jaar waarin het is aangenomen (2000). Vooral de plannen voor De Raden (een van de deelgebieden van Bouwlust) passen niet meer in het eerder aanvaarde plan.

Dit voorbeeld laat zien hoe snel plannen achterhaald kunnen worden door nieuwe ontwikkelingen. Stedelijke vernieuwing is een proces dat continu doorgaat, waar nieuwe ontwikkelingen plaats vinden, andere ideeën ontstaan en beleidsvoorbereiding en uitvoering elkaar steeds weer beïnvloeden. Het laat tevens zien hoe lang plannen er over doen om tot een afronding te komen. Het voorbeeld toont daarmee een aantal belangrijke kenmerken bij de aanpak van naoorlogse wijken in het bijzonder en stedelijke vernieuwing in het algemeen.

Zo zijn de ambities bij de herstructurering en stedelijke vernieuwingsopgaven groot. Het streven naar het vergroten van de duurzaamheid van stedelijke vernieuwingsprocessen doet deze ambities allen maar groeien. Niet alleen is er de ambitie om in samenspraak met andere partners de vernieuwing op te zetten, maar de gekozen oplossingen moeten ook aan extra eisen (milieu, leefbaarheid, et cetera) voldoen. Dat vereist het vergroten van het aantal actoren en de beschikbare 'kennisvoorraden' bij de besluitvorming. Dit maakt besluitvorming complex.

Verder is de consensus over wat goede en geslaagde ingrepen zijn aan verandering onderhevig. Processen van duurzame stedelijke vernieuwing nemen geruime tijd in beslag. Gedurende die processen is er veel discussie over de gewenste ingrepen, de beoogde kwaliteit en de beoordeling van de geslaagdheid van ingrepen. Verschillende partijen hebben er verschillende ideeën over en die ideeën hebben ook nog de neiging om te veranderen gedurende de tijd. Anders gezegd: er bestaat geen uniforme objectieve maatstaf voor kwaliteit

bij de beoordeling van ingrepen en maatregelen. Datzelfde geldt voor de doelen van die ingrepen.

Hiernaast is kennis een probleem bij duurzame stedelijke ontwikkeling. Er is veel kennis nodig, die meestal verspreid aanwezig is bij verschillende actoren. Kennis is bovendien snel verouderd of in de besluitvorming ontstaat een behoefte aan andere kennis, omdat ideeën en doelen veranderen.

Tenslotte zijn plannen zijn maar beperkt houdbaar door de genoemde dynamiek in de besluitvorming en de veroudering van kennis. Dit botst met het traditionele beeld van planontwikkeling in de Nederlandse ruimtelijke ordening en stedenbouw.

In dit essay worden bovenstaande punten verder uitgewerkt, om zo een goed beeld te krijgen van de kenmerken en problemen bij besluitvorming over duurzame stedelijke ontwikkeling. Bovendien worden bouwstenen aangedragen voor een andere manier om in de besluitvorming met complexiteit en onzekerheid om te gaan.

Waarom is besluitvorming zo moeilijk?

Besluitvorming rondom stedelijke vernieuwing is veelal complex. En gezien de verzuchtingen van mensen die erbij betrokken zijn, lijkt die complexiteit alleen maar toe te nemen. Hoe komt het dat besluitvorming zo complex en moeilijk is? In de eerste plaats is de samenleving waarin wij leven de laatste twee decennia sterk veranderd, met grote gevolgen voor de manier waarop bij besluiten nemen. In de hedendaagse samenleving, die ook wel wordt aangeduid als een netwerksamenleving, zijn allerlei specialisaties ver doorgevoerd. Kennis en de middelen om producten, diensten of beleid te realiseren zijn verspreid over vele organisaties. Wanneer we van die specialistische kennis gebruik willen maken, moeten we bij al deze verschillende organisaties aankloppen. Dit betekent dat organisaties steeds meer van elkaar afhankelijk worden bij het realiseren van de gewenste uitkomsten. De kwaliteit van producten, diensten of beleidsprestaties hangt af van een keten van organisaties, die ieder hieraan hun bijdrage leveren.

Door de specialisatie worden belangrijke besluiten voor duurzame stedelijke vernieuwing op allerlei plekken (zowel in lokale als bovenlokale netwerken) genomen. Initiatiefnemers die wat willen bereiken, moeten bijna overal aan tafel zitten. Zij moeten niet alleen lokale partijen zoals corporaties op één lijn krijgen, maar ook overleggen met partijen die in andere netwerken actief zijn, zoals zorginstellingen. Tegelijkertijd moeten er contacten worden onderhouden met partijen die niet in lokale netwerken aanwezig zijn, zoals provincies en private partijen, maar ook vaak ministeries, die als financiers van bepaalde plannen kunnen optreden. De initiatiefnemer van duurzame stedelijke vernieuwingsingrepen kan daarom beter vergeleken worden met een simultaan schaker, die op vele borden tegelijk een spel speelt, dan met één centrale speler. Bovendien komen er steeds nieuwe schaakborden bij, bestaan er aan elk schaakbord andere spelregels en veranderen die spelregels ook nog vaak.

Een en ander verklaart de genoemde behoefte van de gemeente Den Haag aan integrale plannen voor de wijken. Dan wordt namelijk zichtbaar welke belangrijke problemen er zijn en hoe die aan elkaar moeten worden gekoppeld. Het probleem is echter dat dergelijke statische documenten geen oplossing bieden voor de dynamiek in de relaties en contacten tussen partijen. Men probeert iets vast te leggen wat feitelijk niet vast te leggen is! Het is dan ook niet verwonderlijk dat men met plannen altijd achter de ontwikkelingen aan loopt. En zeker de structuurschetsen voor periodes van 25 jaar of meer getuigen van een grenzeloze overschatting van het eigen stuurvermogen van publieke actoren.

Een andere verklaring voor de complexe besluitvorming is de individualisering. Deze heeft in combinatie met de informatietechnologie er voor gezorgd dat burgers veel mondiger zijn geworden. Zij accepteren overheidsbeleid niet meer klakkeloos. Steun moet worden verdiend en burgers kiezen dan ook veel bewuster aan wie of wat zij hun steun verlenen. Aan de andere kant is de band van burgers met politieke partijen sterk verzwakt. Dit is niet alleen zichtbaar in het afnemende ledenaantal van politieke partijen maar meer nog in de sterke fluctuaties van de stemmen voor politieke partijen bij de verkiezingen. Ingrepen in het kader van stedelijke vernieuwingen laten deze ontwikkeling ook duidelijk zien. Zonder de steun van betrokken bewoners en andere belanghebbenden in het gebied is vernieuwing een schier onmogelijke opgave. Aan de andere kant is het veel moeilijker geworden om diezelfde burgers aan tafel te krijgen. Er is hier zeker niet sprake van een homogene groep en het is lastig om de verschillende groepen via inspraak en politieke kanalen te bereiken. Niet voor niets is er de laatste jaren intensief geëxperimenteerd met allerlei vormen van interactieve besluitvorming, teneinde de band tussen politiek en burger te herstellen en de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren (zie Klijn/Koppenjan, 1999). Dit alles heeft de samenleving veel horizontaler en pluriformer gemaakt dan pakweg 25 jaar geleden.

De geïndividualiseerde burger is niet alleen mondiger; hij wil bovendien kwaliteit. Hij wil niet alleen een woning, maar ook een voorzieningenpakket dat hem aanspreekt. Bovendien moet de wijk veilig en leefbaar zijn. Zo niet, dan trekt hij weg naar andere aantrekkelijkere plaatsen of gaat zich roeren bij de verantwoordelijken. Hier doet zich een interessante ontwikkeling voor. Door de roep om meer kwaliteit en de groeiende ambitie van burgers en beleidsmakers zijn de betrokken actoren bij stedelijke vernieuwing genoodzaakt om steeds meer integraal te werken. Het Grotestedenbeleid is daar een illustratie van. Voor de realisatie van de integrale doestellingen zijn initiatiefnemers sterk afhankelijk van andere actoren. Hoe complexer en uitgebreider de ambities, hoe meer actoren dan ook bij de besluitvorming moeten worden betrokken.

De besluitvorming wordt zo nog complexer dan ze al is: meer actoren, meer verschillende opvattingen over waar het naar toe moet en een grotere behoefte aan afstemming van de onderlinge strategieën. Kortom: hogere ambities leiden in de gefragmentariseerde netwerksamenleving onherroepelijk tot grotere complexiteit. De pogingen van sommige (vooral centrale) overheden om die complexiteit te reduceren - door de sturingskracht van één actor te vergroten en andere actoren buiten te sluiten - zijn niet alleen een ontkenning van de werkelijkheid van de netwerksamenleving. Ze leiden ook onherroepelijk tot een verlaging van kwaliteit en ambities. Publieke actoren, maar ook centrale spelers als woningcorporaties, worden bij duurzame stedelijke vernieuwing dus geconfronteerd met een situatie waarin ze met toenemende complexiteit te maken krijgen, terwijl ze tegelijkertijd kritischer worden bekeken door burgers, consumenten en andere betrokkenen.

Kwaliteit wordt door partijen samen bepaald

Het voorgaande impliceert dat het niet eenvoudig is ruimtelijke of andere kwaliteiten van duurzame stedelijke vernieuwing te definiëren. Wat is mooier en functioneler: de stedenbouwkundig verantwoorde uitbreidingen van het Utrechtse deel van Leidsche Rijn, goedgekeurd door gerenommeerde architecten, of de in professionele ogen veel saaier en gangbare delen van Vleuten De Meern, maar die door bewoners aanmerkelijk hoger worden gewaardeerd? De toegenomen pluriformiteit van de netwerksamenleving en de groeiende mondigheid betekenen dat er bij besluitvorming over duurzame stedelijke vernieuwing niet langer één opvatting over de goede uitkomsten bestaat, voor zover dat ooit het geval was. Verschillende partijen in het stedelijke vernieuwingsproces hebben verschillende opvattingen over kwaliteit en de gewenste uitkomsten; opvattingen die ook niet altijd eenvoudig te veranderen zijn, omdat ze sterk samenhangen met de identiteit van een actor. Zo zal een dienst ruimtelijke ordening sterke nadruk leggen op de ruimtelijke en architectonische waarde van het gebied. Het is niet verwonderlijk dat bij de herstructurering van Den Haag Zuidwest de visie van de dienst Stedelijke Ontwikkeling regelmatig botste met die van de corporaties. Deze hadden andere opvattingen over de kwaliteit van ingrepen en de duurzaamheid daarvan. Waar de dienst - enigszins simplificerend - veel nadruk legde op de historische waarde van gebouwen en bouwblokken en ook vond dat die een kwaliteit hadden die zo veel mogelijk bewaard moest worden, vonden de corporaties juist dat de toekomst van Zuidwest was gebaat bij forsere ingrepen. Zij waren voorstander van het realiseren van andere woonmilieus, die de wijk ook in de toekomst aantrekkelijk moesten maken voor bewoners. Kortom: kwaliteitsoordelen van betrokken partijen lopen uiteen en hangen samen met hun identiteit en rol in het stedelijke vernieuwingsproces. Een goed en duurzaam stedelijk vernieuwingsproces is meer gericht op het verzoenen en verbinden van die verschillende kwaliteitsoordelen dan op het laten prevaleren van één van die kwaliteitsoordelen boven de andere.

De aanwezigheid van verschillende opvattingen over kwaliteit en de grote dynamiek in het beleidsproces zorgen ervoor dat de overeenstemming over kwalitatief goede oplossingen voor duurzame stedelijke vernieuwing meestal ontstaat in het proces zelf. Door met elkaar te interacteren, conflicten uit te vechten en verschillende oplossingen te beproeven bepalen actoren gezamenlijk wat nastrevenswaardige en interessante oplossingen zijn. In dat proces gaat het er zeker niet louter harmonieus aan toe. Er kunnen zich stevige conflicten voordoen over de aard van het probleem, de gewenste oplossingen, de kwaliteitsmaatstaven en de oordelen en rollen van verschillende actoren.

In dat proces van duwen en trekken wordt dus ook strijd geleverd tussen waarden. Waarden als leefbaarheid, economische potentie en stedenbouwkundige en architectonische schoonheid strijden met elkaar, doordat verschillende actoren deze inbrengen in de discussie. Een discussie over kwaliteit gaat daarmee ook over de vraag welke waarden belangrijk zijn bij duurzame stedelijke vernieuwing en welk gewicht we die waarden willen toekennen. Leggen we het accent op leefbaarheid van de wijk en zo ja: moet dat vertaald worden in een behoud van bestaande voorraad of juist in nieuwe ingrepen? Moeten die ingrepen dan juist de omgevingskwaliteit verbeteren of moeten we de vrijkomende ruimte gebruiken om de economische potentie van de wijk te versterken?

Van tevoren is niet aan te geven welke keuze de juiste is. Achteraf kunnen we de uitkomsten toetsen aan een aantal uitgangspunten, zoals: zijn partijen tevreden over de bereikte resultaten, zijn alle relevante partijen en hun belangen bij de besluitvorming betrokken geweest, zijn de kosten van oplossingen niet afgewenteld op niet betrokken partijen en is er inhoudelijke

voortgang te zien in de plannen? Dat laatste criterium kan men bijvoorbeeld beoordelen door te kijken of latere plannen tegemoetkomen aan de kritiek op eerdere plannen.

Als kwaliteitsoordelen en probleemdefinities van actoren sterk verbonden zijn met hun identiteit, dan zullen die opvattingen niet zo snel wijzigen. De vraag is dan gewettigd hoe we tot plannen en vernieuwingsingrepen kunnen komen die de toets der kritiek kunnen doorstaan en die ook door verschillende actoren worden gedragen. Het antwoord op die vraag is dat er veel meer tijd moet worden geïnvesteerd in het bedenken en uitwerken van mogelijke oplossingen in plaats van het analyseren van problemen. Oplossingen hebben het vermogen actoren te mobiliseren en - mits ze creatief zijn - om verschillende waarden en probleemdefinities te verenigen. In de besluitvorming moet dan ook veel meer gebruik gemaakt worden van kennisontwikkeling, het creëren van variëteit in oplossingen en het zoeken naar nieuwe oplossingen. De beschikbaarheid van nieuwe of interessante oplossingen kan er ook voor zorgen dat actoren anders kijken naar de mogelijkheden bij duurzame stedelijke ontwikkeling.

In dit kader moet gestreefd worden naar 'robuuste' oplossingen. Een oplossing is robuuster naarmate zij aan meerdere waarden recht kan doen en verschillende probleemdefinities van uiteenlopende partijen kan 'absorberen'. Het ontwikkelen van goede robuuste oplossingen vereist het inbrengen van veel kennis en deskundigheid. Maar bovenal moeten actoren over hun eigen grenzen heen kijken.

Kennis is niet gegeven maar wordt gevonden

De voorgaande opmerkingen over besluitvorming en de onzekerheid en dynamiek van kwaliteitsoordelen hebben ook gevolgen voor het beeld dat wij hebben van kennis en kennisgebruik. Kennis wordt vaak gezien als een soort voorraad, een *stock*, die beschikbaar is voor diegene die kennis wil gebruiken. Kennis wordt dan meestal geproduceerd door specifieke kennisinstituten (onderzoeksinstituten, adviseurs, specifieke kennisafdelingen bij grote organisaties, et cetera) en heeft een sterk objectief karakter. De werkelijkheid is echter heel wat complexer.

Zo is kennis verspreid over vele verschillende actoren en vaak niet snel beschikbaar. Op zich is dit bij stedelijke vernieuwing niets nieuws. Een corporatie die een nieuw project wil realiseren, gebruikt veel kennis en deskundigheid van buiten. Voor een goed ontwerp schakelt men een architect in, voor het proces probeert men kennis van gemeentelijke diensten in te brengen en misschien wordt ook wel externe kennis gebruikt via adviseurs en consultants. Voor het ontwikkelen van goede en interessante oplossingen is dus het bijeenbrengen van uiteenlopende kennis nodig, die vaak bij verschillende actoren aanwezig is. Bovendien gaat het voor een deel om kennis die in personen of organisaties verankerd zit (ervaring, deskundigheid et cetera). Deze kennis kan alleen door interactie tussen actoren beschikbaar komen. De opkomst van allerlei kenniscentra op het gebied van stedelijke ontwikkeling is dan ook niet toevallig. Deze kenniscentra pogen de uitwisseling van kennis tussen actoren te vergroten en zo innovaties meer kans te geven.

Deze interactie en uitwisseling van kennis is echter niet altijd vanzelfsprekend of eenvoudig. Dat is vooral het geval als kennis omstreden is, hetgeen regelmatig voorkomt. Actoren zijn het dan niet eens over 'de feiten' of verschillen van mening over de interpretatie ervan. Als reactie doet iedere actor zijn eigen onderzoek. Het gevolg is een rapportenoorlog, waarin partijen elkaar bestoken met onderzoeken met verschillende aannames en uitkomsten. Als dat gebeurt, wordt het conflict tussen actoren in feite met kennis voortgezet. Het resultaat is dan niet een groei van kennis maar juist stagnatie. Kennisuitwisseling moet dan ook worden georganiseerd om tot interessante resultaten te komen. Zo kunnen actoren proberen om gezamenlijk onderzoek te doen, waarbij vooraf wordt vastgelegd wat de uitgangspunten van dat onderzoek zijn.

Kennisuitwisseling en een goede organisatie ervan zijn echter niet alleen nodig omdat de beschikbare kennis eenvoudigweg niet bij één organisatie aanwezig is. Kennisuitwisseling is ook belangrijk voor het ontwikkelen van nieuwe interessante oplossingen bij duurzame stedelijke vernieuwingsopgaven. Oplossingen moeten verschillende belangen en probleemformuleringen van actoren met elkaar kunnen verbinden en wervend en interessant zijn. Voor het ontwikkelen van dat soort oplossingen is het bijeenbrengen van uiteenlopende soorten kennis en misschien externe deskundigheid die interessante oplossingen oplevert noodzakelijk.

Een dergelijk ontwikkelingsproces stuit niet zelden op het probleem dat organisaties vaak gewend zijn om volgens 'beproeft recepten' te werken. De meeste organisaties hebben een bepaalde manier van kijken naar het probleem en werken volgens vaste procedures, met specifieke kennis. Zij zijn een beetje 'bedrijfsblind' voor andere manieren van kijken. Die procedures en manieren van kijken bepalen eveneens welke kennis organisaties wel of niet opnemen of waar ze iets mee gaan doen.

Een voorbeeld is dat de Haagse corporaties in Zuidwest in de jaren negentig bij hun onderhouds- en investeringsplanning veelal de ontwikkeling van de boekwaarde hanteerden. Andere overwegingen, zoals de gepercipieerde verhuurproblemen en plannen van andere corporaties, speelden een veel meer ondergeschikte rol. Informatie daarover werd wel

ontvangen maar men deed er naar verhouding weinig mee, omdat het niet paste in de vaste manier van werken.

Het is dus van groot belang dat organisaties over de grenzen van hun eigen domein kijken en andere mogelijkheden verkennen. Alleen zo kunnen de verschillende belangen en problemen van betrokken actoren met elkaar verbonden worden. En alleen dan kunnen nieuwe interessante oplossingen een kans krijgen en wordt de uiteenlopende beschikbare kennis ook daadwerkelijk gebruikt. Kortom: voor het goed gebruik van kennis voor het ontwikkelen van interessante oplossingen moet niet alleen het proces van het genereren van kennis gemanaged worden, maar ook de wijze waarop organisaties die kennis verwerken en met elkaar omgaan. En hier komen we terug op een eerdere constatering: een goed vernieuwingsproces stelt hoge eisen aan het managementvermogen en de managementinspanningen van de initiatiefnemers.

## Naar een andere rol van plannen

Stedelijke vernieuwingsprocessen worden vaak gekenmerkt door een sterke nadruk op planvorming. We moeten dan denken aan wijkplannen, bestemmingsplannen, plannen van aanpak voor deelgebieden of natuurlijk het onvolprezen structuurplan, dat zich niet zelden uitstrekt over een periode van decennia. Alhoewel deze plannen nu aanmerkelijk flexibeler zijn dan enige tijd geleden wordt er meestal nog steeds te veel gewicht aan gehecht. Het Haagse voorbeeld waarmee dit essay werd geopend liet dat ook zien.

Een ander voorbeeld van dit geloof in maakbaarheid en de macht van plannen is de structuurschets voor Den Haag Zuidwest, ontwikkeld in 2002 en met een looptijd tot 2025 (!). Deze manier van werken lijkt niet erg realistisch. Het gaat uit van het plan als integraal, inhoudelijk document dat de ontwikkelingen voor lange tijd vastlegt. Daarmee gaat het ook uit van de veronderstelling dat kwaliteit van tevoren vastgelegd kan worden. We zagen echter al eerder dat kwaliteit veel eerder gedurende het besluitvormingsproces wordt bepaald. Bovendien leggen dit soort plannen nog een zware nadruk op een vrij sterke sturing via juridische en organisatorische ingrepen. Ook dat zijn veronderstellingen die - gezien het eerdere betoog - niet erg aannemelijk klinken.

Tegenover dit beeld van het plan als integraal ideaal kunnen we een ander beeld neerzetten, dat meer past bij de geschetste complexiteit en dynamiek van de besluitvorming. Daarbij is een plan vooral een poging tot uitlokking en een hulpmiddel om discussies te visualiseren en informatie te genereren. Plannen vormen dan vooral globale ideeën en moeten juist het aanknopingspunt zijn voor afspraken over verdere interacties, het vastleggen van spelregels voor de omgang tussen partijen en het vastleggen van algemene uitgangspunten waarop actoren dan verder kunnen bouwen. Tabel 1 geeft een overzicht van deze twee mogelijke visies op de rol en betekenis van ruimtelijke plannen.

<tabel oplossen op linker pagina>

Tabel 1 Twee visies op het plan als ruimtelijk instrument

	Plan als integraal ideaal	Plan als uitlokkingsinstrument
Inhoud	Gedetailleerd en integraal	Globaal ideeënvormend
Kwaliteit	Kwaliteit kan van tevoren worden bepaald. Optimaliseren van bepaalde waarden	Kwaliteit komt tot stand tijdens proces (jongleren met meerdere criteria)
Planningsbeeld	Plan is eindprodukt/beslissingsdocument	Plan visualiseert mogelijke ontwikkelingen (hulpmiddel in besluitvormingsproces) en bevat ook vooral spelregels voor interactie
Kennis en kennisgebruik	Plan wordt ondersteund door uitgebreide kennisverzameling (kennis als voorraad)	Plan geeft voorlopige state of the art en indicaties voor verdere kennisvergaring en zoektocht
Regie/sturing	Via organisatorische en juridische ingrepen uitvoeren	Via processturing plan aanpassen en steeds optimaliseren

Wil het plan een daadwerkelijk rol vervullen in de dynamiek van duurzame stedelijke vernieuwingsprocessen, dan moet het dus een andere invulling krijgen. Het plan moet twee belangrijke functies vervullen. In de eerste plaats is het een middel (en geen doel!) om de discussie over inhoud en kwaliteit te voeren tussen betrokken partijen. Het opstellen van het plan moet dan ook als eerste benut worden voor een ruime discussie over uitgangspunten, waarden en gewenste oplossingen bij de stedelijke vernieuwingsingreep. Dit is het eerste moment waarop elementen van duurzaamheid kunnen worden ingebracht. Wat wordt vastgelegd in het plan is dan ook geen blauwdruk, maar een eerste set van uitgangspunten die

richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling. Plannen zijn dus ook een middel om verschillende kennisvoorraden te mobiliseren en met elkaar in verband te brengen. In de tweede plaats is het plan een procesontwerp, een document dat vooral de toekomstige interacties tussen partijen regelt. Het legt vast hoe actoren met elkaar omgaan, wat ze doen in geval van conflict, tot waartoe actoren zich verplichten, welke organisatorische arrangementen in het leven worden geroepen, et cetera.

Kortom: een plan is slechts een tussenstap in het proces en wordt steeds vernieuwd en geactualiseerd. Een mooi voorbeeld van zo'n proces is de vernieuwing van Wielwijk in Dordrecht. Wielwijk is beslist een van de meest geslaagde voorbeelden van naoorlogse wijkvernieuwing en ontving dan ook al de Stadsvernieuwingsprijs. Interessant is dat men in Wielwijk tegen alle regels van de gangbare klassieke ruimtelijke planning in handelde. Media jaren negentig lag er een uitgewerkt plan, maar de corporatie vond dat uiteindelijk niet werkbaar en te kostbaar. Zij verwierp het plan (tot grote ontsteltenis van gemeente en bewoners) en begon een sterk procesmatige aanpak. Daarbij werden stapje voor stapje - juist zonder een gedetailleerd plan waar alles was vastgelegd - projectgewijze vernieuwingen in de wijk gerealiseerd. Door een goed procesmanagement en goede contacten met alle betrokken partijen werd een aantal goede resultaten gerealiseerd, waardoor steeds meer actoren bereid waren te investeren in de wijk. Uiteindelijk is er meer geld in de wijk gestoken dan in het oorspronkelijke afgewezen plan was voorzien. Door het goede procesmanagement, het aanboren van verschillende geldbronnen en het betrekken van bijbehorende actoren zijn die investeringen niet alleen door de corporatie gepleegd maar ook door anderen.

Vernieuwing is leven met onzekerheid

Duurzame stedelijke vernieuwing betekent leven met onzekerheid. Zo mag de boodschap van dit essay worden samengevat. Er is sprake van teveel actoren, teveel verschillende waardenconflicten en teveel onzekerheden tijdens de rit. Bovendien strekt de besluitvorming zich uit over een te lange tijd om het proces onder controle te houden. De onzekerheden van duurzame stedelijke vernieuwing kunnen niet worden opgelost door ons terug te trekken in schijnzekerheden van integrale top down plannen, gefixeerde zekerheden in kennis of door de regie toe te wijzen aan één organisatie. In de netwerksamenleving worden geen plannen voor de eeuwigheid gemaakt (en ook niet voor 10, 20 of 25 jaar!). We moeten leren leven met onzekerheden en deze benutten door flexibel op nieuwe omstandigheden in te spelen, door tijdig nieuwe kennis aan te boren en nieuwe interessante oplossingen te bedenken en door goed over de schutting van de eigen organisatie te blijven kijken.

In dat kader is het erg belangrijk om processen van duurzame stedelijke vernieuwing goed te managen. Niet door terug te vallen op een centrale sturingsfilosofie of dichtgetimmerde plannen, maar door juist de interacties tussen actoren te begeleiden, nieuwe kennisbronnen aan te boren en in te spelen op nieuwe externe ontwikkelingen. Een goede procesmanager ziet in veranderingen in de omgeving juist kansen voor nieuwe initiatieven, in plaats van bedreigingen. Dat betekent wel dat hij zich voortdurend moet afvragen waarom andere actoren aan zijn initiatief zouden willen meewerken. En dat vereist weer dat men over de eigen schutting heen kan kijken en in staat is zich te verplaatsen in de gedachtewereld en belangen van andere actoren. Flexibiliteit en verbinden zijn dus de toverwoorden voor de manager van stedelijke vernieuwingsprocessen.

## Literatuur

Den Haag Zuidwest; een naoorlogs stadsdeel in verandering, (redactie: E. Agricola, A. Bouwhuis, R. Geelhoed, G.J. Giele en H. Pronk), Bussum: Thoth

E.H. Klijn, Regels en sturing in netwerken; de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken, Delft: Eburon

E.H. Klijn, E. van Bueren, J.F. Koppenjan, Spelen met onzekerheid; over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management, Delft: Eburon

Over KEI

Over NIDO

Colofon

<ook hier eerst KEI en dan NIDO noemen>