UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Openen en sluiten van grote stedelijke projecten

Salet, W.

Publication date
2010
Document Version
Final published version
Published in
Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam

Link to publication

Citation for published version (APA):
Salet, W. (2010). Openen en sluiten van grote stedelijke projecten. In S. Majoor (Ed.), *Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam* (pp. 96-109). (PMB/Leerhuis; No. 1). Projectmanagement Bureau Amsterdam. http://www.pmb.amsterdam.nl

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Oct 2026

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 perspectiefverruiming (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 samenhang van openen en sluiten (perspectiefverruiming 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 allerminst 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 verschillend 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 rigoureus 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 rigoureus in aparte stukken verdeeld.

Externe onderzoekers van dit soort grote projecten concluderen telkens 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 ingewikkeld is en dat je niet nog meer variëteit moet binnen halen. De ongebonden 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 waarheid ligt echter niet in het midden. Goed doordacht opereren veronderstelt 'de kunst van het openen en sluiten', gedurende het gehele proces: van het bedenken van de eerste perspectieven tot de organisatie van de complete uitvoering. Een intelligente werkwijze veronderstelt de combinatie van twee mechanismen:

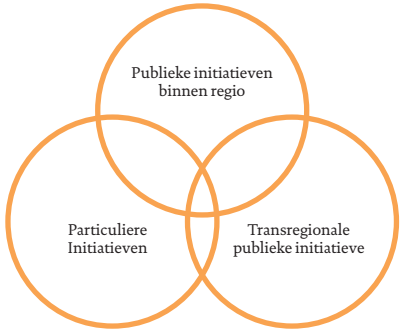
a. Het genereren van variëteit (dat impliceert nog meer opties in ogenschouw nemen dan er al zijn);
b. Het maken van weloverwogen selecties.

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 beleidsopties 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:

a. de particuliere sector (hier heel breed opgevat: lopend van burgerinitiatief tot en met de invloed van het bedrijfsleven);
b. de samenwerking tussen de lagere overheden binnen deze metropoolregio;
c. 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 besluitvorming'). 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 handelingssferen 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 internationale 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 allerminst. 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 overtolligheid. 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 rationele 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 wegredeneren 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 afstevenen 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 verlammende 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 keuzeproces 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 reconstructiemissie 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 platitude 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, Ørestad 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.