



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Participatie in circulaire gebiedsontwikkeling

*over het creëren van alternatieve ruimtes door professionele stadmakers*

van de Kamp, L.; Hordijk, M.; Grin, J.; Peek, G.-J.; Alsema, F.; Müller, S.

#### DOI

[10.5553/RdW/138064242019040002008](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242019040002008)

#### Publication date

2019

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Recht der Werkelijkheid

#### License

Other

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

van de Kamp, L., Hordijk, M., Grin, J., Peek, G.-J., Alsema, F., & Müller, S. (2019). Participatie in circulaire gebiedsontwikkeling: over het creëren van alternatieve ruimtes door professionele stadmakers. *Recht der Werkelijkheid*, 40(2), 90-108.

<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242019040002008>

#### 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, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Participatie in circulaire gebiedsontwikkeling

## Over het creëren van alternatieve ruimtes door professionele stadmakers\*

*Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller*

### 1 Introductie

In deze bijdrage analyseren wij twee burgercollectieven van ‘professionele stadmakers’ die in anticipatie op de Omgevingswet participatie vorm hebben gegeven in circulaire gebiedsontwikkeling.<sup>1</sup> Professionele stadmakers zijn actieve burgers die mede door hun opleiding, kennis en ervaring meedenken met stedenbouwkundigen, projectontwikkelaars, ambtenaren en ondernemers over omgevingsplannen en interventies; of zelf initiatieven nemen en deze met genoemde typen spelers realiseren.<sup>2</sup> Hun activiteiten vormen een belangwekkend nieuw verschijnsel dat aandacht behoeft – sec, maar ook vanwege de implicaties: juist door de professionaliteit van hun inzet ontstaat regelmatig een spanning in het participatieproces tussen hun rol als burger én professional in het contact met de overheid. Daarom bespreken wij in wat volgt hoe de participatie van professionele stadmakers in gebiedsontwikkeling verschillende paradoxen blootlegt waar in de verdere implementatie van de Omgevingswet rekening mee moet worden gehouden. In het kort beargumenteren wij dat participatie in de Omgevingswet op klassieke wijze wordt voorgesteld en niet past bij de nieuwe rol van burgers in gebiedsontwikkelingen in de 21e eeuw.

Het klassieke participatiedenken dat is gebaseerd op de ladder van Arnstein<sup>3</sup> gaat ervan uit dat een hoog participatieniveau van alle burgers beter is of nastrevens-

\* Met medewerking van Peter Dortwegt (kwartiermaker Stadslab Buiksloterham en en programmamanager stedelijke vraagstukken, duurzaamheid en circulaire economie), Bram Heijkers (Stadsmaker I’M BINCK en als onderzoeker verbonden aan het programma ‘Accelerating Circular Economy Zuid-Holland’) en Sabrina Lindemann (Stadsmaker I’M BINCK, directeur Mobiel projectbureau OpTrek).

Graag danken wij twee anonieme referenten voor hun behulpzame commentaar en suggesties. Alle deelnemers van de kennis-actielabs danken wij voor hun participatie en input.

1 Er is nog geen eenduidige definitie van circulaire gebiedsontwikkeling. Het is een vorm van gebiedsontwikkeling die zich ten doel stelt zo veel mogelijk organische en anorganische stofstromen die samenhangen met de functies in het gebied te sluiten. Dit sluiten kan zowel binnen het gebied, als tussen gebied en omgeving (Buiter & Verschoor 2014). Hiervoor is sociale circulariteit – uitwisselen van kennis, kruisbestuivingen en samenwerken – een voorwaarde (zie bijv. Van Bueren & Steen 2017).

2 Professionele stadmakers typeren zichzelf als stadmaker, maar ook als ‘urban innovator’, ‘kwartiermaker’, ‘initiatiefnemer’ of ‘urban curator’. Ze worden soms als zelfstandige ingehuurd voor advies over gebiedsontwikkeling. Zie bijvoorbeeld <http://wemakethe.city/nl>.

3 Arnstein 1969; zie verder hieronder.

waardiger is dan de participatie van een kleiner aantal. Maar volgens de recentere participatieliteratuur<sup>4</sup> is het nodig om anders aan te kijken tegen de kleine groep van bewoners of burgers die in hoge mate gecommitteerd is en betrokkenheid toont. In plaats van hen weg te zetten als niet-representatief en alleen maar handelend vanuit eigenbelang, zoals de stadmakers regelmatig ervaren, is het nodig in te zien dat deze groep burgers juist ook collectieve waarden ontwikkelt en collectieve belangen dient, zoals van oudsher de overheid, maar de meer vrije positie gebruikt voor verdergaande innovaties. De collectieven van burgers en stadmakers zien dat zij de innovaties kunnen bieden en implementeren waar de overheid en andere instellingen om zitten te springen, maar kunnen deze zelf niet ontwikkelen. Belangrijker dan de aantallen burgers is dan dat deze actieve burgers op waarde worden geschat, én dat bevorderd wordt dat de gezichtspunten van anderen het ontwerp van innovaties mede vormgeven. Dat vraagt om specifieke vormen van participatie, geschikt voor zulke situaties,<sup>5</sup> die kunnen bijdragen aan noodzakelijke systeemveranderingen.<sup>6</sup> Een dergelijke specifieke vorm van participatie via bijvoorbeeld zogenoemde 'living labs'<sup>7</sup> of 'regelvrije ruimtes' – dwingt ook de overheid om vanuit een collectief belang te handelen en wetten en regels aan te passen op basis van de praktijk. We sluiten hiermee aan bij de literatuur over *adaptive law* of het aanpassen van wet- en regelgeving op pogingen om de samenleving in het algemeen<sup>8</sup> en steden in het bijzonder<sup>9</sup> veerkrachtiger te maken met het oog op uitdagingen als klimaatveranderingen en de druk op de verzorgingsstaat. En we sluiten aan bij de literatuur over *urban experimentation*,<sup>10</sup> waarin experimenten niet alleen worden gebruikt om naar ervaringen met nieuwe praktijken te kijken maar ook naar de ontwikkeling van de bijhorende bestuurlijke arrangementen.

## 2 De participatieparadox

Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelt dat participatie een belangrijke pijler is onder de Omgevingswet. Deze participatie houdt in: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.<sup>11</sup> Belangrijk is dat het hier niet zozeer gaat om de formele momenten waarop partijen op grond van de wet zienswijzen kunnen indienen, maar dat het juist gaat om het vroegtijdig betrekken van burgers en andere

4 Zie bijv. May 2006; Torfing, Sørensen & Røiseland 2019, p. 804 en 805; Van Beveren 2014.

5 Van Beveren 2014, p. 71-74.

6 Grin, Rotmans & Schot 2010; Torfing, Sørensen & Røiseland 2019.

7 Kortweg is een living lab een open-innovatie-ecosysteem gebaseerd op een systematische benadering van cocreatie in een publiek-private samenwerking waarbij onderzoek en innovatie worden ontwikkeld, getest en in praktijk gebracht. Voor een uitgebreide bespreking zie van Bueren & Steen 2017.

8 Arnold & Gunderson 2013.

9 Arnold 2014.

10 Bulkeley, Castán Broto & Edwards 2014; Raven e.a. 2019; Savini & Bertoloni 2019.

11 MBZK 2019.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

partijen bij ontwikkelingen voor de leefomgeving. Hierdoor zou er meer draagvlak zijn voor het uiteindelijke plan en de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming verbeteren.<sup>12</sup> Zoals Boeve en Groothuijse in dit themanummer schrijven, is er ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving niet veel veranderd als het gaat om de formele rol van participatie, maar is er vooral sprake van een wettelijke versterking van participatieverplichtingen in de Omgevingswet. Dit betekent dat initiatiefnemers verplicht zijn om te laten zien hoe zij verschillende belanghebbenden hebben betrokken bij plannen in de omgeving. Maar juist omdat de vormgeving van participatie niet wettelijk wordt voorgeschreven, is het nog zeer de vraag of rechters kunnen en zullen toetsen of er voldoende aan de participatieverplichting is voldaan.<sup>13</sup>

Doordat burgerparticipatie zeer beperkt wordt besproken en geborgd in de nieuwe wet, benadrukken verschillende experts dat het zeer afhankelijk zal zijn van de lokale politiek welke rol participatie daadwerkelijk zal krijgen in de praktijk van gebiedsontwikkeling.<sup>14</sup> Lokale overheden die participatie belangrijk vinden, zullen zelf moeten zoeken naar een invulling van participatie die verder gaat dan alleen maar een wettelijke verplichting en ‘het afvinken van participatie met een informatieavond’, zoals verschillende bewoners en stadmakers aangaven tijdens onze gesprekken en interviews (zie hieronder meer). Bovendien kan de nieuwe Omgevingswet juist ook ruimte geven aan vormen van gebiedsontwikkeling die vooral door geld gedreven zijn en met weinig participatie tot stand komen.<sup>15</sup>

Optimisten zien in de Omgevingswet juist een grotere kans voor burgerbetrokkenheid bij de leefomgeving. ‘De wet bouwt op de initiatieffkracht van burgers en bedrijven’, aldus een expert.<sup>16</sup> Immers, in de verkenning tot een projectbesluit<sup>17</sup> ‘mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave’.<sup>18</sup> Verschillende ambtenaren en burgers zijn mede daarom de afgelopen jaren actief gaan experimenteren met de mogelijkheden voor participatie in gebiedsontwikkeling, zoals we zullen zien. Zij namen daarmee een (soms impliciet) voorschot op de mogelijke invulling van de toekomstige Omgevingswet. Zoals de nieuwe hoogleraar gebiedsontwikkeling Co Verdaas in zijn oratie zei: ‘In een ideaal scenario leidt dat [de Omgevingswet en de samenwerking tussen allerlei partijen] tot creativiteit, innovatie en meer ruimte voor verantwoord ondernemerschap. Veel zal

12 Boeve & Groothuijse, dit themanummer.

13 Ibid.

14 Bisschops & Hollemans 2018; Korthals Altes in Van den Brand 2018 en zie in dit themanummer: Boeve & Groothuijse; Boogaard.

15 Peek 2015, p. 29.

16 Expert tijdens Kennis-actielab de Binckhorst, Den Haag, 16 juni 2017.

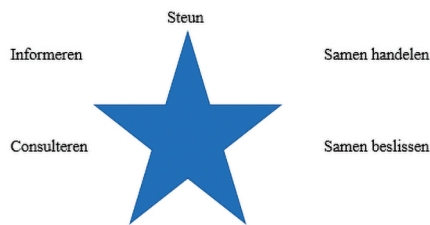
17 In de Omgevingswet zijn verschillende instrumenten voor beleidsplanning geregeld, zoals een projectbesluit en een omgevingsvisie. In omgevingsvisies en programma's worden strategische beleidskeuzes gemaakt die concreet worden gemaakt in omgevingsplannen waarvan de uitvoering wordt vastgelegd in omgevingsvergunningen. Elk instrument en elke fase kan uit verschillende participatietrajecten bestaan. Het projectbesluit integreert verschillende projectprocedures die te maken hebben met verschillende wetten voor de realisering van projecten van publiek belang. Op grond van de Omgevingswet kan een projectbesluit het omgevingsplan wijzigen (zie Boeve & Groothuijse, dit themanummer).

18 MBZK 2019.

echter afhangen van de wijze van implementeren, de eerste ervaringen en jurisprudentie. De Omgevingswet is een black box: niemand kan overzien hoe het gaat uitpakken. Ik zie de Omgevingswet liever als een kijkdoos: overheid, markt en maatschappelijke partners gaan deze samen vullen.<sup>19</sup> De manier waarop onder andere ambtenaren en burgers invulling proberen te geven aan de participatieve ruimte van de Omgevingswet zal daarom mede beïnvloeden wat de zeggingskracht en werking van de wet zal worden. Zoals de rechtssociologen Ewick en Silbey betogen, krijgen wetten niet alleen maar zeggingskracht door formele praktijken zoals rechterlijke beslissingen en overheidsbeleid, maar ook door hoe ze impliciet of expliciet onderdeel zijn van routines en praktijken in het alledaagse leven.<sup>20</sup>

In aansluiting hierop: al in de klassieke sociologische literatuur wordt gewezen op de vele wijzen waarop invulling wordt gegeven aan het begrip participatie in de interactie tussen overheid en burgers. Arnstein onderscheidde maar liefst acht 'treden' op de participatieladder die nog steeds actueel zijn:<sup>21</sup> van de facto 'non participatie' (trede 1 en 2) via 'informereren' (trede 3) en 'overleggen' (trede 4), naar 'consultatie' en 'partnerschap' (trede 5 en 6) tot 'beïnvloeden' (trede 7) en 'volledig burgerzeggenschap' (trede 8).<sup>22</sup> Participatie komt dus in soorten en maten. Bovendien verschillen burgers zeer in hoe zij participatie willen invullen.<sup>23</sup> Waar het voor de ene burger voldoende is 'de zorgen over zijn eigen straatje' te kunnen ventileren op een inspraakavond, willen andere burgers zich actief inspannen om hun leefomgeving naar eigen idee in te vullen en zelf de verantwoordelijkheid daarin nemen, conform de hoogste trede van Arnsteins participatieladder. Daarom heeft May in plaats van een ladder van participatie een participatiester gepresenteerd; een ster draait rond en alle vormen van participatie en burgerbetrokkenheid zijn gelijk (figuur 1).

**Figuur 1** De Participatiester van John May<sup>24</sup>



Volgens May leidt het klassieke denken over participatie tot een paradox. De overheid wil de betrokkenheid van burgers, maar wanneer burgers participeren,

19 Verdaas 2019, p. 11.

20 Ewick & Silbey 1998.

21 Zie bijv. Oude Vrielink, Verhoeven & Van de Wijdeven 2013; Van Beveren 2014.

22 Arnstein 1969.

23 Tonkens 2009.

24 May 2006: 312; Van Beveren 2014, p. 72.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

moet het aantal substantieel zijn, wil de overheid luisteren – uitgaande van representativiteit op basis van grote aantallen. Maar meestal is er een kleine groep van bewoners of burgers die in hoge mate geïnteresseerd is en betrokkenheid toont. Deze kleine groep brengt ons tot een nieuw begrip van publieke participatie, aldus May.<sup>25</sup> Juist omdat ze uitzonderlijk geïnteresseerd en betrokken zijn, kan de overheid met deze groepen samenwerken om tot effectievere besluitvorming en beleid te komen met oog voor het collectieve belang. Dit geeft May weer in een driehoek van betrokkenheid. De driehoek toont dat het aantal participanten afneemt naarmate de intensiteit van betrokkenheid toeneemt. De driehoek kan horizontaal worden voorgesteld zonder morele oordelen over meer of minder participatie, maar kijkend naar de passende vorm van participatie op verschillende momenten en in veranderende situaties. In alle lagen van de driehoek kan worden gedeïnteresseerd met wisselende intensiteit, variërend van het passief volgen van ontwikkelingen (ad hoc) tot inbreng in beleid en deelname aan werkgroepen (beleidsniveau) wat ingebracht wordt bij bestuurders die mede beslissen.

**Figuur 2** De driehoek van betrokkenheid van John May<sup>26</sup>



Op basis van de ster en driehoek van John May kijken wij naar de rol van ‘professionele stadmakers’ in circulaire gebiedsontwikkeling in relatie tot bestuurlijke processen. Dat doen we op basis van twee casussen. In beide gevallen maken we gebruik van uiteenlopende bronnen. In de eerste plaats zijn dat primaire bronnen, in de vorm van documenten die door en rond de betreffende initiatieven zijn geproduceerd. Daarnaast maken we gebruik van eerdere analyses.<sup>27</sup> In de derde plaats hebben wij met de stadmakers in beide initiatieven twee zogenoemde kennis-actie werkplaatsen georganiseerd, waarin de twee casussen beurtelings centraal stonden. Tijdens deze bijeenkomsten berichtten de stadmakers over de barrières die men tegenkwam en de meer en minder succesvolle manieren van omgang daarmee. De onderzoekers bevroegen de stadmakers en gaven vanuit hun kennis omtrent gebiedsontwikkeling,<sup>28</sup> en de aard van cocreatie<sup>29</sup> en systeeminnovaties in zulke processen<sup>30</sup> duiding, als voeding voor een gesprek dat tot een gezamenlijk begrip van het verloop van de initiatieven leidde.<sup>31</sup>

25 May 2006, p. 314; zie ook Torfing, Sørensen & Røiseland 2019, p. 809.

26 May 2006, p. 315; Van Beveren 2014, p. 73.

27 Bijvoorbeeld Lissandrello & Grin 2011; Hordijk e.a. 2018.

28 Peek 2015; Peek, Bertolini & De Jonge 2006; Van de Kamp 2018.

29 Hordijk e.a. 2016.

30 Lissandrello & Grin 2011; Switzer e.a. 2015.

31 Zie voor verdere details over deze zogenoemde RIO-methode de volgende paragraaf.

### 3 Burgercollectieven van professionele stadmakers

De twee collectieven van professionele stadmakers die centraal staan in deze bijdrage, Stadslab Buiksloterham en I'M BINCK, zijn actief in twee voormalige industriële gebieden: respectievelijk Buiksloterham in Amsterdam en de Binckhorst in Den Haag. Vooruitlopend op de Omgevingswet en als onderdeel van de Crisis- en herstelwet – die tijdens de financiële crisis werkgelegenheid in de bouwsector bevorderde door grote bouwprojecten en vernieuwende projecten voor duurzaamheid te stimuleren, vooral via het vereenvoudigen en versnellen van procedures – werd de Binckhorst door de nationale overheid aangewezen als een gebied om te experimenteren met een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling met het oog op de transitie van een industriegebied naar gemengd wonen en werken.<sup>32</sup> In Amsterdam werd het voormalige industriegebied Buiksloterham tijdens de economische crisis in 2008 en de jaren daarna ook een dergelijk experiment. Het stilvallen van bouwactiviteiten en de desinteresse van ontwikkelaars resulteerden erin dat architecten gingen ontwikkelen in samenwerking met onder andere stadmakers, creatieven, zelfbouwers, krakers en ondernemers – zowel zelfstandigen als vanuit midden- en kleinbedrijf. In beide gebieden werd een organische ontwikkeling steeds belangrijker. In plaats van de meer traditionele top-down planning van grote huizenblokken en panden werden de wijken ontwikkeld door verschillende partijen – waaronder collectieven van stadmakers – en experimenteerden de gemeentes en/of individuele ambtenaren met een nieuwe faciliterende rol.<sup>33</sup>

Al gauw bleek de praktijk zeer weerbarstig. Dit blijkt onder andere uit een in 2015 samengesteld 'Overzicht van regels die circulariteit (kunnen) belemmeren' die de ervaring van 'circulaire pioniers' boekstaft. Het burgercollectief Circulair Buiksloterham met daarin verschillende professionele stadmakers stelde zich daarom ten doel om een living lab te worden, om zo leermomenten en leerprocessen in die weerbarstige praktijk te analyseren en op te schalen.<sup>34</sup> Dit is onder andere gebeurd door kennisdeling met externe partijen zoals onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Rotterdam, coauteurs van deze bijdrage. Onderstaande analyse is gebaseerd op een gezamenlijk doorlopen cocreatietraject dat grotendeels plaatsvond gedurende het jaar 2017. Met behulp van de methode Reflexief Interactief Ontwerpen (RIO)<sup>35</sup> hebben we als onderzoekers en stadmakers samen met ambtenaren en andere betrokken actoren tijdens kennis-actielabs belemmeringen en creatieve oplossingen geanalyseerd in relatie tot participatie in circulaire gebiedsontwikkelingen. RIO is een reflexieve manier van werken die helpt in het analyseren van dominante structuren die enerzijds nieuwe en gewenste praktijken kunnen belemmeren maar anderzijds kunnen bijdragen aan wenselijke ontwikkelingen; RIO helpt om te reflecteren op behoeften, belangen en vooronderstellingen van en door de belangrijkste actoren op basis

32 [www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2018/04/05/informatieblad-participatie-in-de-omgevingswet](http://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2018/04/05/informatieblad-participatie-in-de-omgevingswet) – geraadpleegd op 5 juni 2019.

33 Vgl. Savini & Bertolini 2019.

34 Zie voor resultaten o.a. Circulair BSH 2015; Van Bueren & Steen 2017.

35 Bos & Grin 2008.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

van een interactieve aanpak. In samenhang met deze analyse en reflectie start een methodische ontwerpaanpak, gericht op de synthese van behoeften van verschillende actoren op een dieperliggend niveau om te komen tot een gerichte strategie van implementatie, die is gebaseerd op het verbinden van partijen op individuele of institutionele motivatie, om waar nodig belemmeringen in de omgevende structuur weg te nemen.<sup>36</sup>

Hieronder volgen onderdelen van de reflecties over belemmeringen die stadmakers ondervonden in het ontwikkelen en implementeren van nieuwe technologieën, ideeën en plannen in de context van circulaire gebiedsontwikkelingen en die besproken zijn tijdens verschillende kennis-actielabs aan de hand van de RIO-methode. Aangezien het circulair ontwikkelen van gebieden in steeds meer steden en plekken belangrijk wordt met het oog op de duurzaamheidstransitie, zijn de geleerde lessen ook bruikbaar buiten Buiksloterham en de Binckhorst.

#### 4 Burgerinitiatief als alternatieve ruimte in systeeminnovaties

De living labs Buiksloterham (in het vervolg stadslab BSH) en I'M BINCK – onafhankelijk platform van en voor de Haagse Binckhorst (in het vervolg I'M BINCK) zijn ontstaan op eigen initiatief van burgers en ondernemers. I'M BINCK zette zich bijvoorbeeld specifiek in om een sterk vervuild gebied te verduurzamen, op een nieuwe manier om te gaan met energievoorziening en grondstoffen<sup>37</sup> en te werken aan een authentieke, duurzaam/circulaire en inclusieve Binckhorst. De labs ontstonden ook als tegenreactie op plannen voor ruimtelijke ordening waarin circulaire doelstellingen niet aan bod kwamen en geen ruimte was voor initiatief buiten de traditionele actoren in gebiedsontwikkeling, respectievelijk als reactie op de oproep tot organische gebiedsontwikkeling door de lokale (Haagse) overheid.

Circulaire gebiedsontwikkeling – waarbij diverse stromen als (rest)stoffen, kennis, kunde, netwerken en financiële stromen zoveel mogelijk gesloten worden – vereist vergaande innovatie van onder andere water- en energievoorziening. Het vereist dat traditioneel gescheiden sectoren – zoals energie en water – integraal benaderd worden, bijvoorbeeld door energie te winnen uit water en afval. Daar zijn systeeminnovaties voor nodig: het vergt nieuwe technologie en een nieuwe manier van denken over infrastructuur. Maar het vergt ook fundamentele veranderingen in de bestaande structuur die de context vormen voor de gangbare praktijken:<sup>38</sup> de institutionele structuur, waaronder wettelijke en andere regels (benadrukt in de literatuur over *adaptive law*<sup>39</sup>), wie ertoe doet en niet, normen en routines, kennis, vertogen en de bestaande fysieke infrastructuur – de literatuur over stedelijke experimenteren benadrukt deze samenhang.<sup>40</sup>

36 Zie Bos & Groot Koerkamp 2009; Bos, Cornelissen & Groot Koerkamp 2009; Bos & Grin 2008.

37 Circulair BSH 2015.

38 Grin, Rotmans & Schot 2010.

39 Bijv. Arnold & Gunderson 2013.

40 Bulkeley, Castán Broto & Edwards 2014; Raven e.a. 2019.



Onderzoek naar transities en innovatie laat het belang zien van transitie-experimenten, niches en alternatieve ruimtes, doordat ze bijdragen aan de kennis en ervaring over een gewenste transitie en daarmee potentieel bijdragen aan de veranderingen. Juist omdat er veel uiteenlopende actoren uit verschillende sectoren nodig zijn voor systeeminnovaties, maar ze allen deels autonoom opereren, is samenwerking niet vanzelfsprekend. De samenwerking tussen verschillende partijen en actoren is echter onontbeerlijk omdat de transities alleen tot stand kunnen komen als de ontwikkelingen in verschillende sectoren – overheid, markt, maatschappelijke actoren – interacteren.<sup>41</sup> Onder normale omstandigheden reproduceert het bestaande regime zichzelf, maar het kan veranderen als instabiliteiten – politiek, sociaal-economisch, biologisch – en innovatieve (niche)praktijken elkaar versterken.<sup>42</sup> Experimenten en living labs bieden in deze omstandigheden een goede mogelijkheid om al zoekend en al lerend te werk te gaan om nieuwe praktijken en structuren te ontwikkelen.

Wij betogen dat collectieven van stadmakers door hun invulling van participatie – in de vorm van co-eigenaarschap, co-ontwerpen, co-ondernemen en co-investeren – een belangrijke rol vervullen in het creëren van niches of alternatieve ruimtes (zijnde van bestaande structuren relatief afgeschermd met een bepaalde innovatieve oriëntatie) om bij te dragen aan transities in het ontwikkelen van circulaire gebieden en infrastructuren.<sup>43</sup> Tegelijk laten de ervaringen van de stadmakers zien dat hun positie als actieve en professionele burgers de bestaande participatiepraktijken – die uitgaan van de bijdrage van niet-professionele burgers – onder spanning zetten. De professionele en georganiseerde burgers zien dat zij gebiedsontwikkeling anders, beter, slimmer en goedkoper kunnen aanpakken; met hun experimenten en ervaringen dagen zij de overheid uit om taken van gemeenten over te nemen – dit wordt ook wel de ‘Right to Challenge’ genoemd – of tenminste om hen als serieuze partners in een cocreatieproces te betrekken. Om serieuze participatie als cocreatie in gebiedsontwikkeling vorm te geven, zijn er dus nieuwe vormen van samenwerken tussen veel verschillende partijen nodig die met elkaar nieuwe voorwaarden, nieuwe regels en manieren van werken moeten uitvinden.<sup>44</sup> Het Stadslab Buiksloterham en I’M BINCK zijn voorbeelden van alternatieve ruimtes/niches die proberen bij te dragen aan deze systeemverandering met een specifieke focus op circulariteit.

Het is belangrijk om te benadrukken dat deze living labs zijn ontstaan in voormalige industriële gebieden waar geen of weinig mensen woonden. Als het gaat om ruimtelijke ordening in een bestaand woongebied, zoals ook nu sinds 2018 steeds meer zichtbaar is in Buiksloterham en de Binckhorst, moet er meer rekening gehouden worden met bestaande (overleg)structuren. In Buiksloterham en de Binckhorst was het in de jaren 2000 echter nog mogelijk om alternatieve ruimte te creëren doordat er ook letterlijk meer ‘lege’ fysieke ruimte was om te ontwikkelen en te experimenteren. Daarnaast speelde – zoals eerder vermeld – de econo-

41 Geels 2005; Rip & Kemp 1998.

42 Grin, Rotmans & Schot 2010; zie ook [www.sustainabilitytransitions.com](http://www.sustainabilitytransitions.com).

43 Frantzeskaki, Castán-Broto & Coenen 2017; Smith & Raven 2012.

44 Peek & Gehner 2018.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

mische crisis een rol. De bouw en ontwikkeling in de gebieden vielen daardoor stil. Stadmakers kregen ruimte en tijd om op hun manier de stad te maken.

## 5 Stadslab Buksloterham en een alternatieve energievoorziening

Buiksloterham (BSH) is een binnenstedelijk postindustriële gebied in Amsterdam-Noord. Vlak voor de start van de creatieve en duurzame stedelijke ontwikkeling van het gebied in de jaren 2000<sup>45</sup> werd BSH gekenmerkt door de grote hoeveelheid winkels en bedrijven die zich richtten op recycling, herstel of inzameling van gebruikte producten en materialen alsook door een relatief hoge concentratie tweedehands- en antiekwinkels en autoherstelbedrijven. Dit was mogelijk door de lage huren, de afwezigheid van toezicht en doordat er nauwelijks bewoners waren of toeristen kwamen. Met andere woorden, er was fysieke ruimte voor initiatiefnemers om van alles uit te proberen. Hierop voortbouwend en mede dankzij de gemeentelijke duurzaamheidstenders werd een aantal unieke stedelijke projecten ontwikkeld zoals zelfbouwwooningen, de duurzame broedplaats De Ceuveld voor creatieve en sociale ondernemers op een verontreinigde kavel en voormalige scheepswerf, en recent is de drijvende woonwijk Schoonschip gearriveerd. De betrokken stadmakers benadrukten in hun reflecties dat het in de startfase van belang was dat de gemeente in relatie tot de duurzaamheidstenders open vragen stelde en ruimte liet voor ruis. Ze gaven aan dat dit mede mogelijk was doordat er nog weinig interesse was om te investeren in het gebied vanuit de 'systeemwereld' maar bestaande systemen van bijvoorbeeld energie en water wél vastliepen als het gaat om toekomstige circulaire ambities. Experimenten waren daarom welkom.

Om experimenten in gang te zetten, nieuwe kennis en ervaringen te borgen en de verschillende betrokkenen goed met elkaar te laten samenwerken, werd op initiatief van stadmakers in Stadslab Buiksloterham een gezamenlijk manifest opgesteld met de titel 'Circulair Buiksloterham'.<sup>46</sup> Het manifest van het Stadslab met onder andere gemeente, woningbouwcorporatie de Alliantie, Waternet<sup>47</sup> en architectenbureaus werd op 5 maart 2015 ondertekend in Pakhuis de Zwijger – een belangrijk platform voor creatie en innovatie in Amsterdam. In de tekst staan de ambities voor het gebied Buiksloterham en de uitgangspunten om samen te werken aan een circulaire wijk.<sup>48</sup> Hierin vormen duurzame energievoorzieningen een belangrijk thema en staat de ambitie geformuleerd om Buiksloterham zelfvoorzienend te laten zijn op energiegebied gebaseerd op hernieuwbare energie met een zoveel mogelijk gesloten materiaalstroom.<sup>49</sup>

Een van de oprichters van Stadslab Circulair BSH is lid van een zelfbouwgroep (CPO) die een appartementencomplex bouwt in Buiksloterham. In het contract van de CPO stond dat aansluiting op het stadswarmtenet verplicht is. Daarvoor

45 Savini & Dembski 2016.

46 Circulair BSH 2015.

47 Waternet werkt namens Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente Amsterdam. Het is het enige waterbedrijf in Nederland dat zorgt voor de hele waterkringloop.

48 Zie ook Metabolic, Studioninedots & Delva Landscape Architect 2016.

49 Circulair BSH 2015, p. 19.

hadden alle CPO's getekend bij het verkrijgen van hun kavel. Deze verplichting vloeit voort uit een overeenkomst die de gemeente Amsterdam had gesloten met energiebedrijf NUON om de warmte die vrijkomt komt bij de afvalverwerking van het Amsterdamse afvalbedrijf AEB in Westpoort (westelijk havengebied Amsterdam) te hergebruiken. De gemeente had zich tot een aantal aansluitingen verplicht. De gemeente is ook voor 50% eigenaar van Westpoort Warmte.<sup>50</sup>

Stadmakers en zelfbouwers organiseerden 'tafels' om met elkaar bouwplannen te bespreken en gebruik te maken van elkaars netwerk en expertise. In dit proces bleek dat er een betere en schonere energievoorziening dan de stadswarmte van Westpoort Warmte mogelijk was die lokaal en hernieuwbaar is. Op grond van de overeenkomst tussen de gemeente en NUON kon ook in 10% van de gevallen worden afgeweken van de aansluitplicht. Daarvoor kregen de zelfbouwers in beginsel toestemming. Bij afwijking in het bouwplan moeten echter normen voor duurzaamheid (GPR) en energiezuinigheid (EPC) behaald worden. De bouwgroepen die gezamenlijk een alternatieve warmtevoorziening wilden organiseren, konden niet allemaal tot een bevredigende EPC komen vanwege nationale en Amsterdamse normen die gunstiger uitpakten voor stadsverwarming.

De zelfbouwers gingen hierover in gesprek met de gemeente om te kijken of het toch niet mogelijk was om hun alternatieve energievoorziening te gebruiken, aangezien twee wethouders het manifest *Circulair Buiksloterham* mede hadden ondertekend. Bovendien was *Buiksloterham* aangewezen als een living lab en zou er ruimte moeten zijn om af te wijken als dat de circulariteit ten goede komt, dachten de zelfbouwers. Beide partijen kwamen echter tegenover elkaar te staan omdat de overeenkomst die de gemeente had gesloten met energiebedrijf NUON over het afnemen van Westpoort Warmte voor tientallen jaren vastlag en de financiering van het energiesysteem ervan afhankelijk was.

De zelfbouwers zochten samen met verschillende stadmakers hulp van netbeheerder *Alliander Duurzame Gebiedsontwikkeling* (*Alliander DGO*) die hielp bij het uitdenken van verschillende alternatieve opties. Op basis hiervan werd een nieuw plan ingediend bij de gemeente, gebaseerd op een eigen warmte-koudeopslag. Het duurde vier maanden voordat er een antwoord kwam van de gemeente terwijl de zelfbouwers volgens de vergunningsregels al eerder het uiteindelijke plan moesten indienen en in de knel kwamen. Uiteindelijk besloot de zelfbouwer en stadmaker van *Stadslab BSH* om met de gemeente mee te denken over hoe *Westpoort Warmte* op een alternatieve manier kon worden gebruikt in *BSH*. De oplossing werd gevonden in het aanleggen van één gezamenlijke aansluiting per kavel en niet een aansluiting voor elke individueel huishouden. Zo werd deze aansluiting een back-up voor koude winters zonder de hoofdvoorziening van energie te worden.

Volgens de betrokken stadmaker veranderde de gemeente toch het oorspronkelijke plan om twee redenen.<sup>51</sup> De eerste was dat NUON, die een contract had met de gemeente, ook op zoek was naar vernieuwende mogelijkheden omdat stadswarmte louter uit afvalverbranding op termijn niet genoeg energie kan leveren.

50 RMA 2018.

51 Kennis-actielab BSH, 7 maart 2017.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

De tweede was dat de CPO-contracten nogal globaal waren over de wijze waarop stadswarmte aangesloten zou worden; daardoor kon de gemeente zonder gezichtsverlies meedenken met een actieve groep bewoners. Uiteindelijk ondervonden de zelfbouwers cruciale hinder van het feit dat het hele proces zo lang duurde, te beginnen met de vier maanden stilte waardoor de betrokken bouwgroepen onvoldoende tijd hadden voor de inpassing van de alternatieve warmtevoorziening in hun bouwplannen.

In deze casus zien we verschillende aspecten van de werking van nichepraktijken en regimes. De vernieuwing die stadmakers op het gebied van energie wilden bereiken werd deels mogelijk doordat andere partijen zoals Alliander – een actor uit het regime – belang hebben bij innovaties als inkomstenbron. Daarmee was overigens de race niet gelopen. Tegelijk werd de vernieuwing tegengewerkt door bestaande overlegstructuren, regels en contracten van het heersende regime. De gemeente had immers een aantal jaren eerder besloten om Westpoort Warmte te steunen, onder meer door een generieke aansluitplicht af te spreken. Uit deze spagaat ontstond binnen BSH een steekspel, dat uiteindelijk werd opgelost door een behoefte van de bewoners (een back-up tijdens extreme koude) te vervullen via een aangepast type aansluitplicht. Het was dus belangrijk dat de stadmakers door hun professionele netwerken konden samenwerken met een sterke partner waardoor ze de gemeente en NUON iets te bieden hadden. Bovendien deden de stadmakers wat de gemeente graag ziet in gebiedsontwikkeling: zelf bondgenoten zoeken. Een ander belangrijk punt is dat de stadmakers en de gemeente elkaars belangen en behoeften wat betreft energievoorziening uiteindelijk konden verbinden.<sup>52</sup>

In dit leerproces bleek het cruciaal dat een kleine groep van enkele stadmakers, ambtenaren en energiebeheerders met elkaar in een zekere afzondering een werkgroep vormde – met andere woorden een alternatieve en participatieve ruimte. Door deze van het dominante regime afgeschermd ruimte werd het niet direct een politiek proces.<sup>53</sup> Bovendien legitimeerde het op basis van een gezamenlijk manifest creëren van deze ruimte experimentele en innovatieve oplossingen, ook bij gevestigde spelers als de gemeente. De Omgevingswet biedt *op papier* meer ruimte en mogelijkheden aan dergelijke innovatieve ontwikkelingen. In de ‘verkenning’ die aan een projectbesluit voorafgaat, mag ieder collectief (van burgers, bedrijven of andere actoren) alternatieve oplossingen aandragen voor de gestelde opgave.<sup>54</sup> Het bevoegd gezag moet motiveren hoe zij met aangedragen oplossingen omgaat. Dat dergelijke alternatieven en vormen van participatie daadwerkelijk serieus worden meegewogen is daarmee echter nog niet gegarandeerd.

## 6 I’M BINCK en meervoudige waardecreatie

De Binckhorst is een voormalig binnenstedelijk industrieterrein in Den Haag langs het water van de Trekvluit, met verschillende binnenhavens. Mede door de

52 Vgl. Ansell & Gash 2007, p. 552 en 553.

53 Zie ook Zietsma & Lawrence 2010.

54 Zie Boeve & Groothuijse in dit themanummer.

ligging van het gebied, vlakbij het centrum, de snelweg en het spoor, heeft de gemeente Den Haag besloten om het terrein te transformeren in een stadsdeel voor wonen en werken met behoud van het industriële karakter. In dit proces bepaalt de gemeente niet langer alleen hoe de herontwikkeling van het terrein eruit moet gaan zien. Er is ruimte voor particulier initiatief zoals omschreven in de Omgevingswet.

Nog voordat de gemeente Den Haag had besloten tot de transformatie van de Binckhorst was er al een groep van ondernemers en stadmakers met circulaire ambities actief in de Binckhorst. Een deel van hen verenigde zich in de stichting I'M BINCK om de krachten van ondernemers, organisaties en stakeholders in de Haagse Binckhorst en daarbuiten te bundelen ten behoeve van de ontwikkeling naar een authentiek, inclusief en duurzaam/circulair stadsdeel. Daarom organiseert I'M BINCK al jaren verschillende activiteiten zoals netwerkbijeenkomsten, om een hechte community op te bouwen, de lijntjes tussen alle betrokkenen kort te houden en kennis te delen en uit te wisselen. Tijdens Ronde Tafels of thematafels wordt expliciet ingegaan op de ontwikkeling van het gebied met alle stakeholders. Een jaarlijks festival (tussen 2011 en 2017) maakte de bestaande rijkdom van de Binckhorst op het gebied van ondernemerschap, ambacht, innovatie en cultuur zichtbaar voor een breed publiek.

Tijdens de kennis-actielabbijeenkomst in de Binckhorst in juni 2017 maakten zowel de gebiedsmanager van de gemeente als een lokale projectontwikkelaar duidelijk dat de activiteiten van I'M BINCK belangrijk zijn voor de waardecreatie in het gebied. 'De activiteiten van I'M BINCK hebben er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de Binckhorst van een plek waar je niet dood gevonden wil worden, is veranderd in een locatie die hip en happening is.'<sup>55</sup> Een projectontwikkelaar zag dit vertaald in aanzienlijk hogere prijzen per vierkante meter voor appartementen. I'M BINCK draagt de innovatieve, diverse en authentieke waarden van het gebied uit die de nieuwe bewoners belangrijk vinden. Volgens de ambtenaar maakt I'M BINCK door haar aanwezigheid en activiteiten het gebied levendiger en veiliger, wat de gemeente letterlijk een kostenbesparing oplevert wat betreft handhaving in het gebied.

I'M BINCK heeft in een participatief proces met ondernemers en andere actoren vijf kernwaarden opgesteld als basis voor het omgevingsplan van de Binckhorst. De waarden zijn door de gemeenteraad aangenomen als onderdeel van de gemeentelijke gebiedsaanpak. Ontwikkelaars in het gebied hebben de kernwaarden ook meegenomen in hun Ontwikkelprincipes, onder andere wat betreft het belang van de circulaire ontwikkeling van de Binckhorst.

Hoewel I'M BINCK deze belangrijke rol heeft gespeeld en blijft spelen in de gebiedsontwikkeling, is een belangrijke vraag hoe I'M BINCK zelf ook kan delen in de opbrengsten van de waardecreatie. De grote frustratie die I'M BINCK uitte, net als soortgelijke groepen als stadslab BSH, is dat de waarde die zij creëren zich niet vertaalt in de grotere en verdere gebiedsontwikkeling. De gemeente en andere actoren maken dankbaar gebruik van de inzet en expertise van deze stadmakers. De activiteiten van het Stadslab en I'M BINCK behoren tot de hoogste graad van

55 Kennis-actielab De Binckhorst, 16 juni 2017.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

participatie die Arnstein onderscheidde en hebben zich inmiddels in sterke mate geprofessionaliseerd. Wie hen nodig heeft, weet hen te vinden. Maar institutionele partijen kunnen even makkelijk aan hen voorbijgaan, of hen uitsluiten van formele processen, als hun dat beter uitkomt. Zoals Franke, Niemans en Soeterbroek aangeven:

‘Veel interessante initiatieven en organische gebiedsontwikkelingen bungelen aan een zijden draadje, gespannen met veel energie, creativiteit en inzet, maar zonder een gezonde financiële basis en financiële perspectieven voor de stakeholders. Ze leunen niet zelden op een individuele drive of idealisme, korte termijndoelen, goodwill en steun (subsidie) van derden. Een duurzame langetermijnstrategie met (een) verdienmodel(len) ontbreekt voorsnog.’<sup>56</sup>

Dit duidt op een spanning die ontstaat door de meerduidigheid van participatie. De ‘lichte’ vormen van participatie – zoals informatie en consultatie – vergen relatief weinig van burgers. Zowel Stadslab BSH als I’M BINCK worden gevormd door professionele burgers, wier inzet en activiteiten grote waarde heeft – letterlijk en figuurlijk – voor het gehele gebied. Zij combineren het dienen van eigen belang en behoeften – zoals de realisatie van een eigen woning of onderneming – met een professionele inzet ten behoeve van het ontwerpen, en deels ook realiseren van transformatie en waardecreatie. Is het daarmee een semiprivat of een semipublieke partij? Hoe zou burgerparticipatie eruit moeten zien als een dergelijke groep meedoet in gebiedsontwikkeling? Daar komt bij dat het erkennen van de meervoudige waardecreatie op dit moment niet geborgd is in gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars, investeerders en gemeente verdienen aan de waardecreatie van groepen als I’M BINCK terwijl het collectief zelf maar nauwelijks financieel kan rondkomen. Hier zien we opnieuw de spanning: de circulaire transformatie en waardecreatie in een gebied zijn mede te danken aan de activiteiten die in een alternatieve participatieve ruimte worden ontwikkeld, maar die ruimte is nog geen onderdeel van bestaande structuren van gebiedsontwikkeling waarvoor een verandering van het regime nodig is. Ook hier biedt de Omgevingswet *op papier* mogelijkheden om alternatieve plannen serieus te nemen maar dit is niet gegarandeerd.

Bovendien staan de circulaire ambities in beide transformatiegebieden dankzij het aantrekken van de economie ernstig onder druk. De desinteresse van een decennium geleden heeft plaatsgemaakt voor een enorme exploitatiedrang. Kavels worden in hoog tempo door de gemeenten verkocht aan de hoogste bieder, ook als deze slechts lippendienst bewijst aan circulariteit en participatie.<sup>57</sup> Organische en circulaire gebiedsontwikkeling vraagt tijd. De markt heeft geen tijd.

56 Franke, Niemans & Soeterbroek 2015.

57 Peek 2015.

## 7 Tot besluit: gevolgen voor Omgevingswet

De Omgevingswet biedt in theorie de ruimte om professionele stadmakers en andere gecommiteerde burgers een voorhoederol te laten spelen in het realiseren van (circulaire) gebiedsontwikkeling. Aan de transitieliteratuur over systeemtransitie ontleen wij het inzicht dat experimenten als die van stadmakers alleen tot de daartoe noodzakelijke systeemverandering leiden als ze worden verbonden met (instabiliteiten in en druk op) thans gebruikelijke praktijken en structuren. Dat gaat niet zonder een actieve, responsieve rol van de overheid. Maar is de overheid en zijn met name de gemeenten wel toegerust om dergelijke professionele collectieven de ruimte te bieden om de stad tot een duurzame eenheid te maken? Dat vergt om te kunnen gaan met inherente spanningen en met drie participatieparadoxen.

Ten eerste: 'burgerparticipatie' veronderstelt dat de burger meedoet uit welbegrepen eigenbelang. Stadmakers doen dat ook, maar zij doen veel meer. Zij vertegenwoordigen op hun eigen wijze een collectief belang dat hun individuele belangen overstijgt. Zodra het op 'participatie' aankomt, worden hun initiatieven door institutionele actoren weer gereduceerd tot eigenbelang van 'een groep burgers'. De gemeente stelt zich dan weer op als hoeder van het algemeen belang. De besproken casus met BSH en Westpoort Warmte roept echter de vraag op wélk belang hier in eerste instantie werd gediend. Eenzelfde spanning ontstaat bij het borgen van de circulaire ambities die de gemeenten zeggen met de stadmakers te delen (conform het ook door de gemeente ondertekende Manifest Buiksloterham en de gebiedsaanpak en het omgevingsplan van de Binckhorst). Als het zo uitkomt, wordt de kennis van stadmakers over een gebied en over alternatieve water- en energievoorzieningen gebruikt en er wordt geld mee verdiend door andere partijen. Maar als het even niet uitkomt, wordt die kennis makkelijk opzij geschoven terwijl er wél gebruik wordt gemaakt van de kennis van consultancybureaus die lokale kennis en ervaringen niet altijd meenemen en zeker niet automatisch meer representatief zouden zijn.

Echter, de literatuur over *adaptive law* benadrukt dat dit type veranderingen alleen goed tot stand kan komen in allianties van overheden, bedrijven, experts en burgers en dat daarom polycentrische netwerken nodig zijn met nieuwe regels.<sup>58</sup> Onderzoekers op het gebied van *urban experimentation* wijzen erop dat het ontstaan van alternatieve ruimtes onlosmakelijk verbonden is met machtsprocessen en dat nichepraktijken niet noodzakelijkerwijs een algemeen belang dienen.<sup>59</sup> Dit is precies de reden waarom verschillende stadmakers aangeven dat er met verschillende partijen een goede Omgevingsvisie moet worden opgesteld. Daarin moet de overheid zelf ook transparant optreden over welke belangen zij dient, denkend aan de casus Westpoort Warmte. Om terug te komen op de participatiester van May en de toepassing ervan door Van Beveren: het is belangrijk om te beseffen dat de participatie van een groot aantal burgers niet automatisch

58 Bijv. Arnold & Gunderson 2013, p. 10434-10436.

59 Zie bijv. Savini & Bertoloni 2019.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

democratischer is dan de participatie van een kleiner aantal.<sup>60</sup> De hoogste trede op de participatieladder vraagt om een uitzonderlijk commitment en vele uren onbetaald werk. De meeste burgers hebben andere dingen te doen dan intensief in gesprek blijven met de overheid.<sup>61</sup> Volgens May moeten bijzonder gecommitteerde burgers juist steun krijgen in plaats van bestempeld te worden als niet-representatief. In plaats van duurbetaalde consultants in te huren, zouden de zeer betrokken en vaak professionele burgers financiële steun kunnen gebruiken voor al hun activiteiten en uren werk. Feitelijk zijn er geen alternatieven als instanties een continue dialoog wensen op hoog niveau met betrokken participanten. Deze betrokken participanten kunnen juist gevraagd worden om het algemeen belang te expliciteren.<sup>62</sup> Uiteindelijk zijn niet alle bouwgroepen en zelfbouwers in BSH blijven praten met de gemeente, maar een stadmaker en een aantal anderen die de ideeën van de groep verder wilden brengen, daarvoor tijd en energie vrijmaakten en het contact onderhielden met de grotere groep.<sup>63</sup> Bovendien kunnen andere groepen de dialoog en de participatie regelmatig beter faciliteren dan de overheid: omdat het de gemeente in De Binckhorst niet lukte om met de relevante gebruikers in het gebied in gesprek te komen over een toekomstige duurzame energievoorziening, organiseert I'M BINCK nu (in 2019) dit proces (op aanwijzing van een adviseur die de gemeente had ingehuurd) door frequent en diepgaand met betrokkenen te spreken over hoe het energievraagstuk aan te pakken. Ook moet het onderwerp waar participatie betrekking op heeft hierbij in het oog worden gehouden. Als het gaat om circulaire stromen is er gespecialiseerde kennis nodig die zich alleen in niches kan ontwikkelen.<sup>64</sup> Tevens wijst May<sup>65</sup> erop dat participatie afhankelijk is van de situatie: in een voormalig industrieel gebied met weinig tot geen bewoners ziet participatie er anders uit dan in een woongebied dat wordt getransformeerd. Stadslab BSH alsook I'M BINCK zijn nu bezig om in een gebied waar steeds meer mensen wonen een nieuw model van participatie te ontwikkelen gericht op de langere termijn.<sup>66</sup>

Een tweede paradox is dat de gemeenten zelf bestaan uit verschillende organisaties en afdelingen met tegenstrijdige belangen. Zoals gezegd: hoewel de gemeenten enerzijds burgerparticipatie toejuichen en blij zijn met de professionele input van stadmakers, wordt de inbreng van stadmakers anderzijds weggeschoven of genegeerd als blijkt dat dit financieel nadelig is voor een onderdeel van de gemeente, zoals AEB in het geval van Westpoort Warmte. Tegelijkertijd laat de casus over BSH en Westpoort Warmte ook zien dat als verschillende partijen elkaars belangen en behoeften in overweging nemen, er een gezamenlijke strategie mogelijk is. De vraag is echter of dit leerproces binnen de gemeente zelf

60 Burton 2004.

61 May 2006, p. 316-317.

62 De participatiester geeft ook aan dat burgers op allerlei verschillende manieren (willen) participeren die elk hun eigen waarde hebben – de een is niet beter dan de ander (May 2006).

63 Zie ook Igalla & Van Meerkerk 2015; Bakker, Denters & Klok 2011.

64 Grin, Rotmans & Schot 2010.

65 May 2006.

66 Meetup BSH, 7 maart 2019 en I'M BINCK, subsidietoekenning Fonds 1818.



voldoende geborgd en gedeeld wordt zodat andere gebiedsontwikkelingen ervan kunnen profiteren.

Ten derde zitten de gemeenten in een spagaat. Waar verschillende ambtenaren graag willen meewerken aan organische en circulaire gebiedsontwikkeling, is de exploitatie van grond een zeer belangrijke inkomstenbron. Gemeenten hebben baat bij hoge grondprijzen en het in zee gaan met projectontwikkelaars die in korte tijd voor relatief lage prijzen woningen kunnen bouwen. Echter, het doel van circulaire gebiedsontwikkeling is het realiseren van duurzame gebieden met het sluiten van anorganische en organische kringlopen. Dit vraagt tijd, overleg en cocreatie en dat schuurt met het idee van gebiedsontwikkeling als vastgoedopgave.<sup>67</sup> Gebiedsontwikkeling kan ook worden gezien als een vorm van duurzame ontwikkeling waarbij sprake is van het streven naar een ideaal evenwicht tussen ecologische, economische en sociale belangen.<sup>68</sup> Voor het realiseren van circulaire gebiedsontwikkeling is het van groot belang om integrale waardecreatie en rendementdenken op de lange termijn centraal te stellen.<sup>69</sup> Hierbij hebben gemeenten en marktpartijen de ervaring en kennis van alternatieve experimenten nodig om veranderingen in gang te zetten, maar vooral ook om nieuwe voorzieningen te legitimeren. Stadmakers maken hun burens en andere burgers bekend met ontwikkelingen in het gebied en met nieuwe mogelijkheden van afvalverwerking, water gebruik en sanitatie. Dit is nog een andere vorm van participatie waar vaak geen oog voor is, maar die belangrijker voor een overheid kan zijn dan het alleen maar organiseren van participatieavonden. Als burgers zelf kunnen zien en meemaken wat bepaalde alternatieven inhouden, kunnen ze beter afwegen of dit voor hen een optie is.

Dit heeft een belangrijke implicatie vanuit het rechtssociologisch inzicht dat wetten en regels impliciet of expliciet onderdeel zijn van routines en praktijken in het alledaagse leven, en het inzicht uit transitiestudies (ook gebruikt in literatuur over stedelijk experimenteren) dat dit ook geldt voor andere dimensies van structuren (routines, vertogen, infrastructuren, enzovoorts). Om nieuwe praktijken mogelijk te maken, zijn structuurveranderingen nodig. Werkendeweg zullen dus uit vanuit innovatieve praktijken behoeften aan structurele aanpassingen ontstaan. In deze verdergaande, ook langeretermijnparticipatie voor duurzame ontwikkeling voorziet de Omgevingswet niet. In de wet wordt voornamelijk gesproken over participatie vooraf en niet voor de langere termijn, zoals tijdens en na het uitvoeren van een omgevingsplan. Het zal mede afhangen van hoe met al deze paradoxen van participatie wordt omgegaan of de behoeften van burgers en circulaire gebiedsontwikkeling in het bijzonder daadwerkelijk gediend zullen worden met de nieuwe wet.

67 Peek 2015.

68 Elkington 1998.

69 Hooimeijer, Kroon & Luttik 2001.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

## Referenties

- Ansell, C. & A. Gash, 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2007-18, p. 543-571.
- Arnold, C.A. & L. Gunderson, 'Adaptive law and resilience', *Environmental Law Reporter* 2013-43, p. 10426-10443.
- Arnold, C.A., 'Resilient cities and adaptive law', *Idaho Law Review* 2014-50, p. 245-264.
- Arnstein, S.R., 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of Planners* 35, 1969-4, p. 216-224.
- Bakker, J., S.A. Denters & P.J. Klok, 'Welke burger telt mee (r) in de doe-democratie?', *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 38, 2011-4, p. 402-418.
- Bisschops, S. & D. Hollemans, 'Participatie: discrepantie tussen wet en praktijk? Hoe pakt de Omgevingswet nou écht uit voor burgers?', *Rooijlijn* 51, 2018-5.
- Bos, A.P. & J. Grin, "Doing' Reflexive Modernization in Pig Husbandry: The Hard Work of Changing the Course of a River', *Science, Technology, & Human Values* 2008-33, p. 480-507.
- Bos, A.P. & P.W.G. Groot Koerkamp, 'Synthesizing needs in system innovation through methodical design. A methodical outline on the role of needs in Reflexive Interactive Design (RIO)', in: K.J. Poppe, C. Termeer & M. Slingerland (red.), *Transitions towards sustainable agriculture, food chains and peri-urban areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers 2009.
- Bos, A.P., J.M.R. Cornelissen & P.W.G. Groot Koerkamp, *Kracht van Koeien – Ontwerpen voor systeeminnovatie*, Lelystad: Wageningen UR 2009.
- Buiter, M. & W. Verschoor, *Crisis creëert ruimte. Een transitieprogramma voor duurzame Gebiedsontwikkeling*, Amsterdam: Stichting Urgenda 2014.
- Bulkeley, H.A., V. Castán Broto & G.A.S. Edwards, *An Urban Politics of Climate Change: Experimentation and the governing of socio-technical transitions*, London: Routledge 2014.
- Burton, P., 'Power to the people? How to judge public participation', *Local Economy* 2004-19, p. 193-198.
- Circulair BSH, *Een Living Lab voor circulaire gebiedsontwikkeling: visie en ambitie*, Amsterdam: Circulair Buiksloterham 2015.
- Elkington, J., *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of the 21st Century Business*, Oxford: Capstone Publishing Ltd 1998.
- Ewick, P. & S.S. Silbey, *The common place of law: Stories from everyday life*, Chicago, IL: University of Chicago Press 1998.
- Franke, S., J. Niemans & F. Soeterbroek (red.), *Het nieuwe stadmaken: Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld*, TrancityxValiz met Jaar van de Ruimte 2015 en Platform 31, 2015.
- Frantzeskaki, N., V. Castán-Broto & L. Coenen (red.), *Urban Sustainability Transitions*. New York & London: Routledge 2017.
- Geels, F.W., 'The dynamics of transitions in socio-technical systems: a multi-level analysis of the transition pathway from horse-drawn carriages to automobiles (1860-1930)', *Technology Analysis and Strategic Management* 17, 2005-4, p. 445-476.
- Grin, J., J. Rotmans & J. Schot, *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long term Structural Change*, New York: Routledge 2010.
- Hooimeijer, P., H. Kroon & J. Luttik, *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda: Habiforum 2001.

- Hordijk, M., M. Roy, D. Hulme & S. Cawood, 'Introduction', in: M. Roy, S. Cawood, M. Hordijk, & D. Hulme (Eds.), *Urban Poverty and Climate Change: Life in the slums of Asia, Africa and Latin America*, London: Routledge, *Advances in Climate Change Research* 2016, p. 3-12.
- Hordijk, M., A. Segrave, H. van Alphen & L. van de Kamp, 'Co-creating the Circular City: what scientists can contribute', International Conference 'Critical Perspectives: On Governance by Sustainable Development Goals – Water, Food and Climate', Amsterdam: Kennisactieprogramma Water, Vrije Universiteit, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), IHE Delft, Amsterdam Business School, 25-26 June 2018.
- Igalla, M., & I. van Meerkerk, 'De duurzaamheid van burgerinitiatieven', *Bestuurswetenschappen* 69, 2015-3, p. 25-53.
- Lissandrolo, E. & J. Grin. 'Reflexive planning as design and work: lessons from the Port of Amsterdam,' *Planning Theory and Practice* 12, 2011-2, p. 223-248.
- May, J., 'Ladders, stars and triangles. Old and new theory for the practice of public participation', *International Journal of Market Research* 2006-48, p. 305-319.
- MBZK, *Informatieblad Participatie in de Omgevingswet, wat regelt de wet?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2018/04/05/informatieblad-participatie-in-de-omgevingswet](http://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2018/04/05/informatieblad-participatie-in-de-omgevingswet), geraadpleegd 14 juni 2019.
- Metabolic, Studioninedots en Delva Landscape Architect, 'Circulair Buiksloterham', *Blauwe Kamer Jaarboek* 2016-1, p. 38-45.
- Oude Vrielink, M., I. Verhoeven & T. van de Wijdeven, 'Meedoen met de overheid? Over de stille beleidspraktijk van de doe-democratie', *Bestuurskunde* 22, 2013-2.
- Peek, G.J. & E. Gehner, *Handboek Projectontwikkeling*, Rotterdam: Nai, 2018.
- Peek, G.J., *Veranderstad: Stedelijke gebiedsontwikkeling in transitie*, Rotterdam: Hogeschool van Rotterdam, 2015.
- Peek, G.J., L. Bertolini & H. de Jonge, 'Gaining insight in the development potential of station areas: A decade of node-place modelling in The Netherlands', *Planning Practice & Research* 21, 2006-4, p. 443-462.
- Raven, R., F. Sengers, P. Spaeth, L. Xie, A. Cheshmehzangi & M. de Jong, 'Urban experimentation and institutional arrangements', *European Planning Studies* 27, 2019-2, p. 258-281.
- RMA (Rekenkamer Metropool Amsterdam), *Grip op Westpoort Warmte: Warme band of koude relatie*, beschikbaar op <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/grip-op-westpoort-warmte-onderzoeksrapport/index.html>, geraadpleegd op 17 juni 2019.
- Rip, A., R.P.M. Kemp & R. Kemp, 'Technological change', in: S. Rayner & E.L. Malone (Eds.), *Human choice and climate change*, Vol. II, Resources and Technology, Columbus, Ohio: Battelle Press 1998, p. 327-399.
- Rotmans, J., *Transitiemanagement; sleutel voor een duurzame samenleving*, Assen: Van Gorcum, inaugurele reden Erasmus Universiteit, 2003.
- Savini, F. & Bertolini, L., 'Urban experimentation as a politics of niches', *Economy and Space*, DOI: 10.1177/0308518X19826085, 2019.
- Savini, F. & S. Dembski, 'Manufacturing the creative city: Symbols and politics of Amsterdam North', *Cities* 2016-55, p. 139-147.
- SCP, *Niet buiten de burger rekenen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016.
- Smith, A. & R. Raven, 'What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability', *Research Policy* 2012-41, p. 1025-1036.
- Switzer, A., L. Bertolini & J. Grin, 'Understanding transitions in the regional transport and land-use system: Munich 1945 - 2013', *Town Planning Review*, 86, 2015-6, p. 699-723.

Linda van de Kamp, Michaela Hordijk, John Grin, Gert-Joost Peek, Frank Alsema & Saskia Müller

- Tonkens, E., *Tussen ONDERSCHATTEN en OVERVRAGEN. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2009.
- Torfig, J., E. Sørensen, & A. Røiseland, 'Transforming the Public Sector into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward', *Administration & Society* 51, 2019-5, p. 795-825.
- Van Beveren, P., *Bewonersparticipatie in de Bijlmermeer. Inbreng en invloed bij stedelijke vernieuwing*, Amsterdam: IOS Press 2014.
- Van Bueren, E. & K. Steen, *Urban Living Labs: a living lab way of working*, Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions en Delft University of Technology, 2017.
- Van den Brand, P., 'Wetgeving zet gemeenteraad buitenspel. Hoogleraar Willem Korthals Altes: regels leiden tot afwijkingsplanologie', *SC* 2018-9, p. 9.
- Van de Kamp, L., 'Stedelijke regeneratie in Amsterdam-Noord: over de politiek van erfgoed en creativiteit', *Sociologos* 39, 2018-3, p. 263-286.
- Verdaas, C., *Gebiedsontwikkeling: de paradox van het paradijs*, Delft: Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Inaugurele rede, 2019.
- Zietsma, C. & T.B. Lawrence, 'Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field: The Interplay of Boundary Work and Practice Work', *Administrative Science Quarterly* 2010-55, p. 189-221.