



**“It’s the process, stupid!”**

**Van Government naar Governance  
bij stedelijke ontwikkeling**

**Een praktische handreiking  
voor sterke steden**

Stipo Consult in opdracht van ReUrba<sup>2</sup>  
Versie 2.0, 2 mei 2006

Photo: Alaina B.

# Inhoud

Introductie: voor wie en waarover?.....	2
1. Onderstromen.....	8
2. Waartoe?.....	12
3. “It’s the process, stupid!” .....	16
Mythe 1: “Governance = een nieuwe tak in het organogram” .....	16
Mythe 2: “Governance = de eigen agenda centraal stellen en daar samenwerking bij zoeken” .....	18
Mythe 3: “Governance = een rationeel proces” .....	20
4. De Ondernemende Overheid .....	24
Nieuwe vaardigheden .....	24
Mariniersmodel .....	24
Schurende continentplaten .....	24
5. De Kunst van Governance .....	28
Simon en de Kunst der Selectiviteit.....	28
De Kunst van het Co-makship.....	30
De Kunst van Leefsturing.....	32
Epiloog: een totaal ander proces .....	34
Colofon .....	36

# Introductie: voor wie en waarover?

**ReUrbA** is een Europees project voor stedelijke vernieuwing. De partners streven ernaar de **stadsvlucht** te keren. Hun steden ondervinden steeds meer concurrentie van andere steden en omliggende gebieden. Dit vraagt om nieuwe innovatieve concepten en een innovatieve aanpak. De overheden ervaren dat ze de stedelijke herontwikkeling niet alleen kunnen, en ook niet willen aanpakken. Zij ervaren ten volle de omslag van 'government' (het zelf bepalen, 'overheid') naar 'governance' (op gelijke hoogte sturen, 'tussenheid').

Niet langer zijn steden hoofdzakelijk op nieuwbouw gericht, en ook steeds minder op de daarop volgende 'uitbreiding' op grote plekken binnen de stad. Steeds meer gaat het om **herontwikkeling van bestaande gebieden**, en heeft de overheid daar niet, of zeker niet alleen, de grond in handen. Dit maakt governance een *conditio sine qua non*. Governance is nodig om met minder middelen meer te bereiken.

Tegelijkertijd ervaren veel steden momenteel dat de stedelijke vernieuwing steeds minder het domein van ruimtelijke planners en volkshuisvesters alleen wordt, maar ook meer van onderwijs, cultuur en werkgelegenheid. Het niet meer alleen om *gebieds-*, maar ook om *samenlevingsontwikkeling*. Het is zoeken naar de **integratie van al deze disciplines** ('leefsturing', zie hoofdstuk 5), elk met zijn eigen gebruikers en investeerders. Ook hierbij is governance onmisbaar.

De aanpak van governance varieert al naar gelang de inhoudelijke opgaven, de lokale culturen, de betrokken personen, en de omstandigheden en belangen van de betrokken partijen. Daarom geven wij **geen standaard**

**recept**. Wel bieden wij de belangrijkste achterliggende inzichten uit onze stedelijke ontwikkelingspraktijk.

Deze publicatie gaat alleen over **governance bij stedelijke vernieuwing**, en dus bijvoorbeeld niet over metropolitane governance of over de vele andere velden waarin over het fenomeen governance wordt geschreven. Het is geen wetenschappelijke publicatie maar meer een praktisch betoog, een wervend beeldexperiment, gestoeld op de ervaringen van de best practices van ReUrbA-partners, de prijswinnende best practice Enschede Zuid (zie eerdere ReUrbA-publicatie), praktijkervaringen van de auteur met de Stipo-aanpak, en gesprekken met deskundigen (zie colofon). Het gaat om governance bij het aanjagen van nieuwe ontwikkelingen, en dus niet over het beheer of de publieke dienstverlening.

Deze publicatie gaat in op de onderstromen, de doelen, de mythes, de nieuwe benodigde vaardigheden en het 'hoe' die wij bij governance in stedelijke vernieuwing zijn tegengekomen. Eén ding kan in elk geval niet meer bij governance: werken vanuit sjablonen. Daarom loopt als een rode draad door de hoofdstukken heen een serie voorbeelden van **mechanisch denken**.

Deze publicatie is bedoeld voor iedereen die – in welke rol dan ook – bij stedelijke vernieuwingsprojecten een **leidende rol** wil kunnen vervullen. Hoewel we de publicatie voor de eenduidigheid vanuit de overheid hebben geschreven, blijkt uit onze eigen praktijk dat dit ook bewonersgroepen, instellingen, woningcorporaties, ondernemers of private investeerders kunnen zijn. Vaak hebben ze allemaal tegelijk een rol.



**ReUrbA** is een Europees project voor stedelijke vernieuwing.

Vijf partners nemen deel: English Heritage Londen, City of Newcastle, GIU Saarbruecken, OBR Rotterdam en lead partner provincie Zuid-Holland.

Zij ontwikkelen innovatieve methoden voor stedelijke vernieuwing, delen die onderling, passen die toe en stellen ze beschikbaar aan andere Europese stedelijke vernieuwers, onder andere via [www.reurba.org](http://www.reurba.org).

De **ReUrbA-methode** kent vier strategieën:

1. van sloop naar creatieve transformatie
2. van aanbod- naar vraagsturing, o.a. leefstijlen
3. van budget- naar waardeoriëntatie
4. van government naar governance.



Over deze laatste strategie gaat deze publicatie: de omslag naar governance die leidt tot een nieuwe verhouding tussen gebruikers, investeerders en overheid.



## Mechanisch denken – 1

Deze publicatie gaat over governance, en dat raakt veel – maar in elk geval níet mechanisch denken.

Mechanisch denken is op zich geen kwaadwil. In de foto hiernaast hebben bijvoorbeeld twee afdelingen, waarschijnlijk vanuit hun beste intenties, zich keurig aan hun opdracht gehouden.

Governance slaagt alleen met het tegenovergestelde van mechanisch denken. We hebben daar overigens nog geen woord voor. Wat is het antoniem?



# 1. Onderstromen

**Van Government naar Governance, van Overheid naar Tussenheid. Niet meer plannen maken van achter het bureau, maar in steeds wisselende coalities plannen maken, uitvoeren en investeren. Wij zien drie onderstromen.**

## 1) Tussenheid

Tien jaar geleden kwam een burger om een vergunning vragen. Nu komt hij, wetende dat het niet kan, onderhandelen over hoe hij toch zijn gelijk kan krijgen.

Tien jaar geleden waren instellingen (woningcorporaties, onderwijs, etc) handige uitvoeringsinstrumenten. Nu zijn ze verzelfstandigd en 'leading' geworden.

Illustratief voor hoe de overheid zowel bij inwoners als investeerders niet meer *boven*, maar *tussen* de partijen staat ('tussenheid'). En krijgt zij het tussen de partijen niet goed georganiseerd dan gaan de anderen wel hun eigen weg en komt zij *onder* de partijen ('onderheid').

## 2) Stad

In de vier decennia na de tweede wereldoorlog is minstens drie keer zoveel stad gebouwd als in alle eeuwen daarvoor. Dit is door de snelheid die nodig was nogal eenzijdig en goedkoop gebeurd.

Toch ging tot diep in de jaren '90 de beleidsaandacht vooral uit naar nieuwbouw. Nu is een omslag zichtbaar. De bestaande stad vraagt steeds meer aandacht, op steeds grotere schaal. De hoeveelheid bestaande stad die we nog moeten transformeren maakt dat die omslag blijvend is.

Ruimtelijke planning verandert daardoor totaal:

- van bouwen in weilanden met honderden koeien en tientallen boeren naar nu processen met tienduizenden inwoners en honderden instellingen, investeerders en ondernemers; elk met een eigen plaats in het proces en elk met eigen belangen
- de hoofdzakelijk ruimtelijke aanpak-en-een-beetje-sociaal wordt steeds meer sociale, economische en culturele ontwikkeling,-en-dan-zijn-er-ook-nog-ruimtelijke-maatregelen-nodig ('leefsturing', zie hoofdstuk 5).

## 3) Doen, doen, doen.

De tijd dat overheden zich mochten beperken tot visies en plannen maken is voorbij. Mensen verwachten dat de overheid ook zorg draagt voor realisatie. Hier zit een boeiende paradox: tegelijkertijd krijgt de overheid meer verantwoordelijkheid en minder zeggenschap.

**Van Government naar Governance. Zo te zien staan we nog maar aan het begin.**



## Mechanisch denken – 2

De Nederlandse Spoorwegen zijn in drie bedrijven opgesplitst. Elk bedrijf heeft zijn eigen richtlijnen. Zoek de soorten prullenbakken.

### Saarbruecken: bewust informeel beginnen

Frustraties uit het verleden spelen vaak een belangrijke rol bij processen van governance. Zo ook in Saarbruecken, waar de stad opnieuw een ambitieus plan op de agenda wilde zetten, maar dit keer goed, nadat het eerdere keren niet gelukt was om het project van de grond te krijgen. De snelweg doorsnijdt het hart van de stad en blokkeert het gebruik van de ernaast gelegen rivier. De stad wil de snelweg overkappen en zo de rivier terug geven aan de inwoners.

De strategie was om het project in een zeer informele setting te starten. Er werden informele discussies gehouden met de belangrijkste deskundigen van allerlei organisaties en overheden, en met sleutelfiguren buiten deze organisaties maar wel uit de stad, zoals leidende architecten, de voormalige burgemeester. Zij raakten betrokken als 'co-makers' van het project, droegen eraan bij, en werden daardoor mede eigenaar van het project. Vanuit deze informele basis vergaarde het project gaandeweg draagvlak bij het publiek.

Tegelijkertijd was het de strategie om niet te lang in de informele fase te blijven hangen. Op een goed getimed moment werd de discussie verschoven van het informele naar formele circuit.



## 2. Waartoe?

### Wat is uw primaire doel waarvoor u governance wilt gebruiken?

ReUrbA biedt bewust geen panklare methode. De lokale cultuur, partners en personen en politieke setting zijn overal anders. De valkuilen ook: partners die een proces onverwacht voor eigen belang aanwenden, bewoners die alsnog in beroep gaan, een politieke calamiteit die een maandenlang opgebouwd proces doorkruist. Governance kent **geen gemakkelijke antwoorden**. Wel biedt ReUrbA prikkelende voorbeelden en inzichten, gestoeld op een gevarieerde praktijkervaring.

Bij die inzichten hoort het bewust doordenken van de doelstellingen voor governance.

De kritiek op governance is dat het meepraten van iedereen te veel leidt tot grijze compromissen. Die leiden af van de vernieuwingsurgentie in wijken en bedrijventerreinen die het moeilijk hebben. Wil innovatie op gang komen dan is onorthodoxe **ideeënrijkdom** onontbeerlijk. Sleutelfiguren uit het veld, dichtbij de problematiek, zijn dan cruciaal, maar ook onverwachte bronnen van buiten het gebied.

Een heel ander type proces is nodig als **draagvlak** het primaire doel is. Governance vergroot dan – althans bij een deel van de inwoners, ondernemers en andere gebruikers van een wijk – de betrokkenheid, en dat kan leiden tot meer draagvlak. Hierbij hoort een andere selectie van partners en meer sturing op mentaal eigendom van die partners.

Weer anders wordt het als de doelstelling samen **investeren** is, omdat dan private belangen een rol gaan spelen. Investeerders zien wij daarbij in de breedste zin van het woord: ook vrijwilligers, bewonersorganisaties, welzijnswerkers investeren. Naast financiële, zijn er ook sociale investeringen

nodig. En vaak betekent dit ook zoeken naar het delen van opbrengsten. Ook deze doelstelling vraagt weer om een totaal andere aanpak van het proces van governance.

Vrijwel altijd is in een combinatie nodig. Het is belangrijk daar bewust mee om te gaan. Krijgt draagvlak de overhand dan ontstaat gemakkelijk het nadeel van eindeloze praatcircuits en grijze compromissen en verdwijnt iedere vorm van innovatie. Maar uiteindelijk heeft elke innovatie wel draagvlak nodig. Dit betekent dus ook goed **timen** welk doel wanneer in het proces het meest belangrijk is.

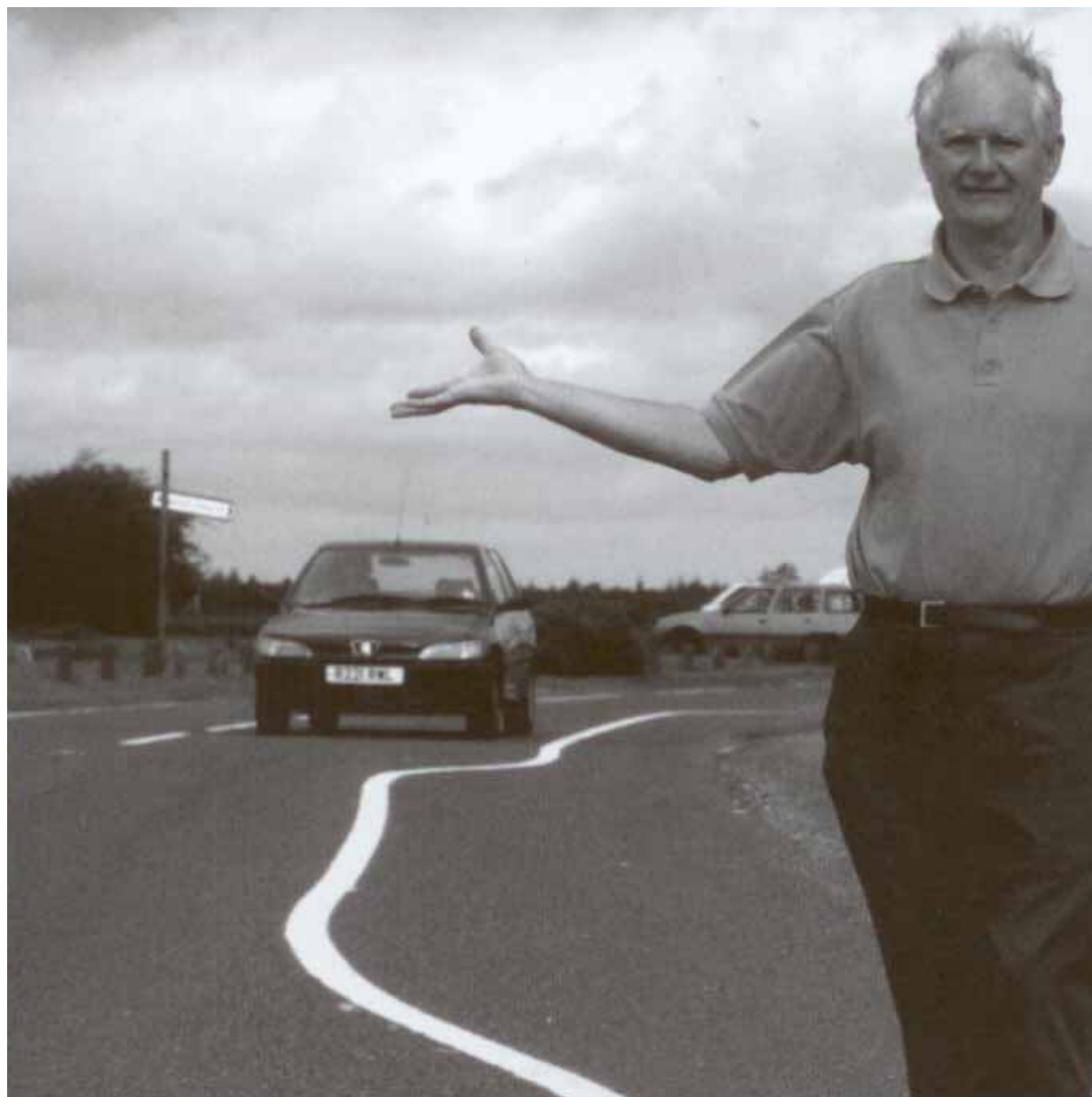
#### Jumble Sales!

Hoe zijn bewoners over de drempel te trekken? En hoe is mentaal eigenaarschap te creëren?

Viccar Philippa Boardman introduceerde hiervoor een onorthodox instrument bij de restauratie en het ombouwen van haar kerk tot sociaal en cultureel hart van de wijk Bow in Londen: Jumble Sales!

Elke zaterdag, zeven jaar lang, werden in de hal van de kerk tweedehands CD's, kleding en andere spullen verkocht.

Bewoners konden zo als kopers en verkopers zelf iets bijdragen aan de restauratie. De stroom bezoekers die daardoor ontstond werd benut door de plannen op de tafel ernaast ter inzage te leggen en reacties te vragen. Een laagdrempelig instrument dat de bewoners eigenaar maakte van het New Heart for Bow.

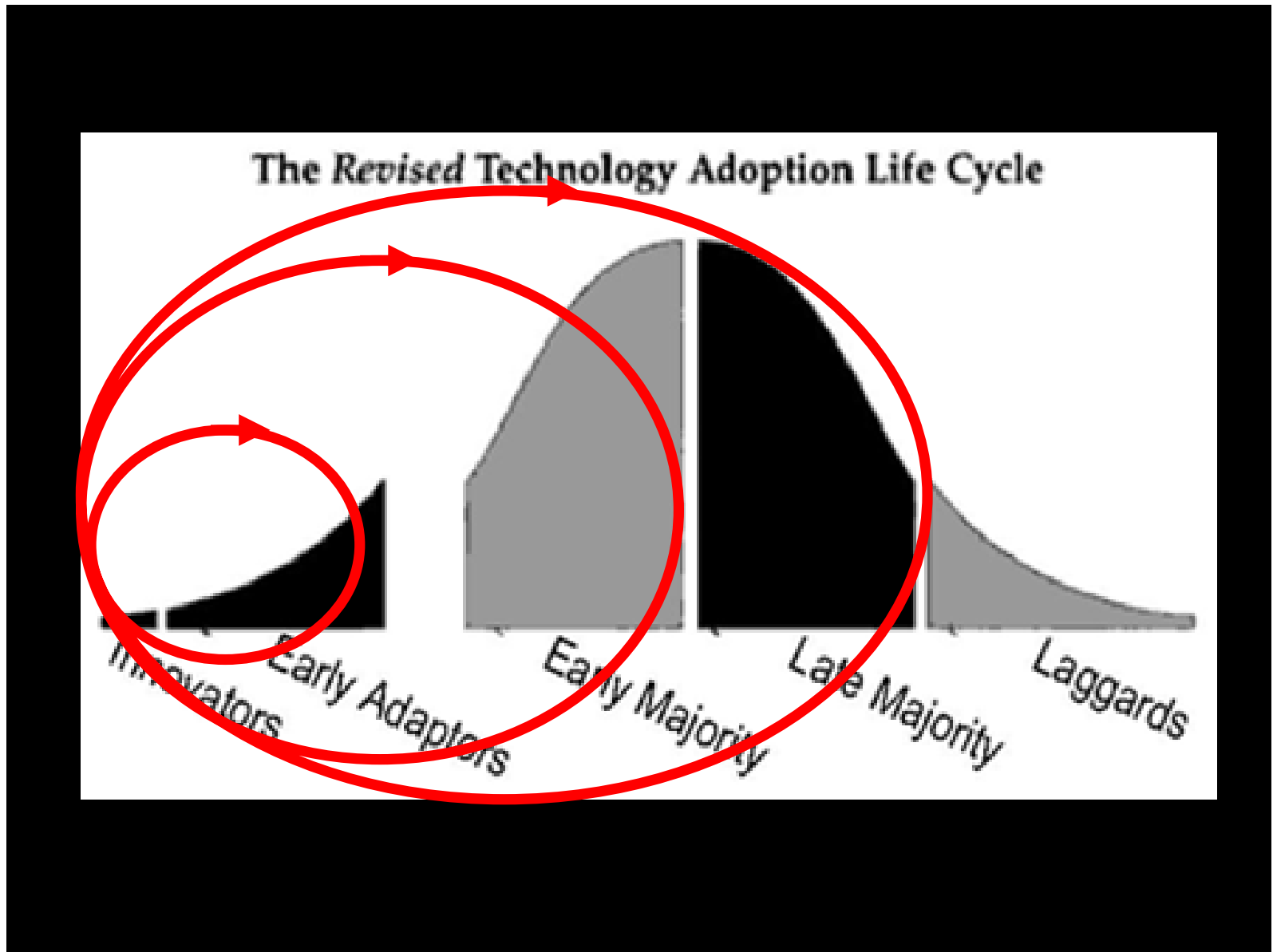


## Mechanisch denken – 3

In Hampshire werd de nieuwe provinciale weg opgeleverd. De linkerlijn was keurig recht getrokken, maar de rechter was een 'wibbly wobbly white line' geworden. Direct ontstond er een bizarre zoektocht in de media. Had de bestuurder te veel gedronken, of had hij een infarct gekregen?

Na enkele dagen zoeken bleek echter dat hij zich keurig aan zijn opdracht had gehouden. Zijn kaart was aan de rechterkant gekreukeld geraakt.

Bron: C. Hartman en P. Tops, 'Frontlijnsturing; Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad', Universiteit van Tilburg, 2005



### 3. “It’s the process, stupid!”

**“We hebben het niet van achter het bureau gedaan. We hebben maandenlang met bewoners gepraat. En dan zijn ze ons nu alsnog met allerlei juridische middelen aan het bestoken. Governance werkt niet.” Drie hardnekkige mythes over governance.**

Stuur twee projectleiders naar een gesprek met een inwoner, en ze zullen met totaal andere resultaten thuis komen. Het feit dat je het doet, wil nog niet zeggen dat het goed gaat. Het gaat ook om hoe je doet, met welke vaardigheden. Het komt aan op hoe het proces wordt ingericht. Vandaar deze titel<sup>1</sup>.

#### **Mythe 1: “Governance = een nieuwe tak in het organogram”**

Governance wordt vaak vanuit de structuur opgepakt. Willen inwoners meepraten, dan wordt er een nieuw vakje aan het organogram van het project toegevoegd.

Stedelijke vernieuwing gebeurt meestal in gebieden die er slecht voor staan. Inwoners en investeerders hebben geen vertrouwen. Er liggen zeer complexe vraagstukken die juist om hun vertrouwen, geld en inzet vragen. De kern is om met hen geleidelijk tot **innovatieve oplossingen** te komen. Ongericht met iedereen gaan praten leidt juist tot het omgekeerde: compromissen, iedereen levert een beetje in en niemand krijgt wat hij echt wil.

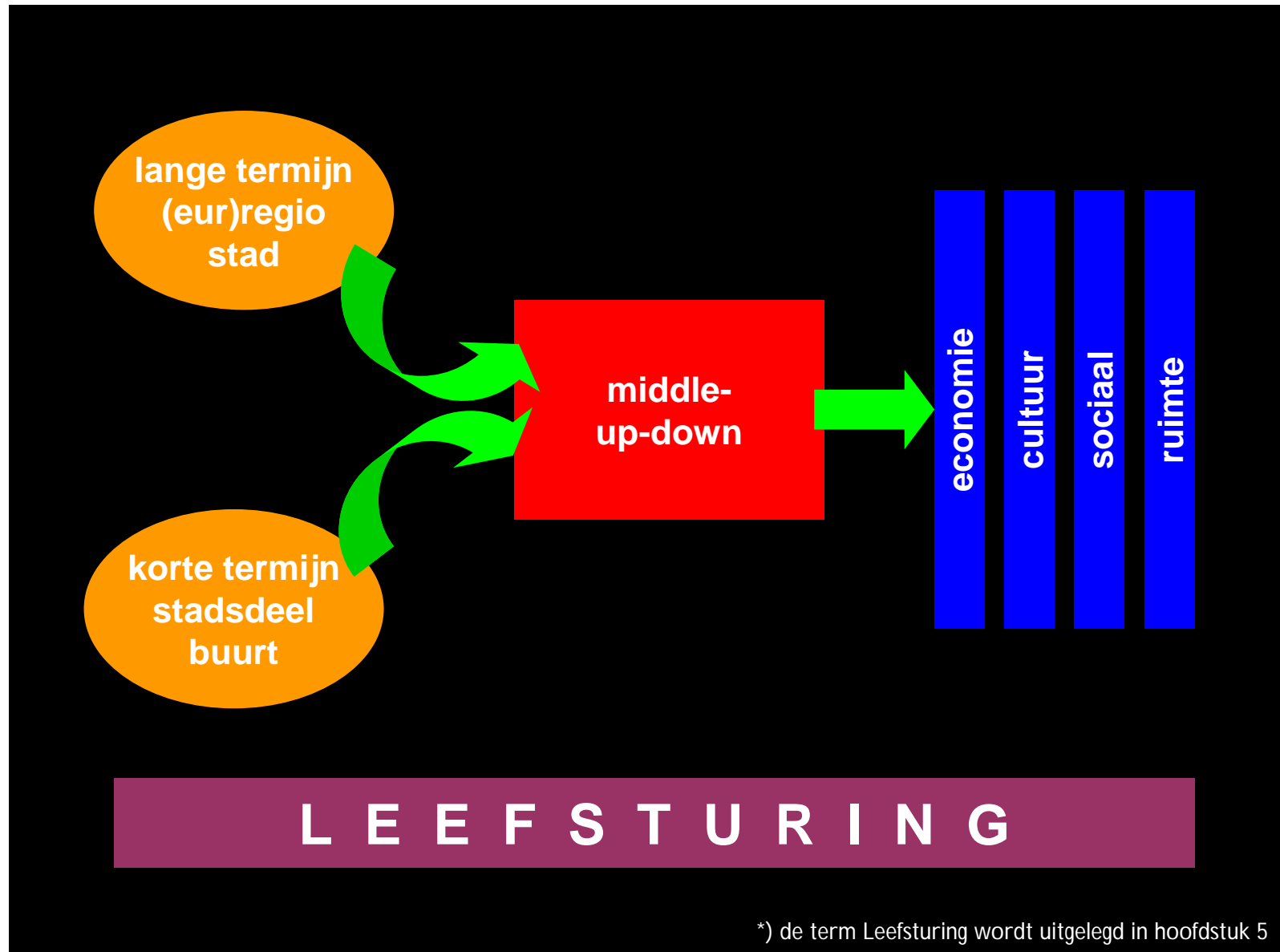
Governance is geen organogram. Het is een proces met energie, inspiratie, enthousiasme, verleiding en durf.

Het is ‘management of change’. Het vraagt om leiderschap en een strategische en zeer geleidelijke, bewust gekozen opbouw. In een veranderproces word je eerder afgerekend op gewekte verwachtingen dan ‘sec’ op resultaten. Met teveel mensen in één keer om de tafel gaan zitten leidt tot niet meer te managen verwachtingen.

De **marketingtheorie** leert ons hoe mensen op innovatie reageren. Er is maar een kleine groep die haar direct omarmt. Governance moet dus niet breed beginnen, maar bij het mobiliseren van deze groep. Pas als de ‘innovators’ en ‘early adaptors’ achter de innovatie gaan staan durft de rest te volgen. ‘Laggards’ blijven er altijd. Als een projectleider het proces niet zorgvuldig opbouwt, doen laggards het tegenovergestelde wel vanaf de andere kant. Dan is breed verzet het resultaat.

**Governance vraagt om processen met inspiratie, lef en leiderschap. Processen van geleidelijk vertrouwen en enthousiasme opbouwen in wederzijdse afhankelijkheid. Processen waarin zaaien, bijhouden en oogsten voortduren door elkaar lopen en steeds om een andere inzet vragen. Governance vanuit vaste structuren zal dit alleen maar blokkeren.**

<sup>1</sup> Naar de Amerikaanse verkiezingskreet: “it’s the economy, stupid!”



\*) de term Leefsturing wordt uitgelegd in hoofdstuk 5

## Mythe 2: “Governance = de eigen agenda centraal stellen en daar samenwerking bij zoeken”

Dit is een houding die in de praktijk vooral tot conflicten en schoffering leidt. Stedelijke vernieuwing kent veel partijen die minimaal evenveel zeggenschap hebben. De kunst is om vanuit nevenschiktheid agenda's bij elkaar te brengen en daartussen slimme coalities te smeden. Dat wil niet zeggen dat een overheid niet meer kan sturen. Sturen is juist mogelijk door deze coalities actief op te zoeken, mogelijkheden te verkennen en te organiseren dat daar iets mee gebeurt.

Belangrijk hierbij zijn de principes **empowerment en enhancement**. Wie al het werk naar zich toe trekt doordt (hoewel vaak onbewust en onbedoeld) initiatief bij andere partijen. Enhancement en empowerment zijn sturingsmodellen die uitgaan van het stimuleren, belonen, uitlokken en zelfs het eisen van initiatieven van anderen.

Het proces van governance vraagt om leiderschap. Een leider is iemand die mensen (inclusief zichzelf) leidt naar een plek waarvan zij niet wisten dat die bestond. Een leider heeft een **visie**, weet wat hij wil, maar staat tegelijkertijd open voor invloeden van anderen en stelt de visie regelmatig bij. Een leider werkt vanuit gelijkwaardigheid met andere leiders samen. Governance is dus *niet* het je richtingloos laten sturen door anderen, zonder eigen visie.

Het creëren van coalities die snel tot resultaten leiden maar ook langdurig stand houden lukt beperkt door alleen een moreel beroep te doen op het maatschappelijk karakter van investerende partijen. In het begin is het weliswaar vaak nodig om een dermate creatief proces in te richten dat mensen en partijen daardoor boven hun eigen belang gaan uitstijgen. Maar daarna ligt de sleutel voor procesversnelling in het laten

samenvallen van maatschappelijke belangen met particuliere winstbelangen. Pas als het mes aan die twee kanten tegelijkertijd snijdt gaan coalities echt lopen. De eerste randvoorwaarde hiervoor is de belangen van alle partijen te kennen. De tweede randvoorwaarde is om in staat te zijn ze te duiden en bij elkaar te brengen. De projectleider wordt zo van iemand die zelf alles bedenkt veel meer tot een **belangenmakelaar**.

De vraag is dan nog hoe. We realiseren ons inmiddels dat de oude top-down manier van werken niet meer werkt: van achter het bureau een plan maken en dat over de samenleving uitstorten. Het alternatief daarvoor is echter **niet bottom-up**. In processen die één op één de buurt volgen zijn geen mechanismen aanwezig om het bijzondere van een gebied te benutten. Ze missen kansen uit lange termijntrends en de positionering in een bredere regionale context.

De kunst is om beide te verenigen. Governance is niet top-down, maar ook niet bottom-up; het is **middle-up-down**. Weinigen kunnen dit. Overheden hebben mensen die strategisch beleid maken, maar die moeite hebben om dat naar concrete gebiedsopgaven te vertalen. Aan de andere kant staan mensen met hun benen in de wijk, die zelden vanuit hogere strategische noties en lange termijntrends werken. Hiertussen bestaat een tactisch gat (dat wil zeggen: geen wederzijdse uitwisseling tussen ideeën van de straat en lange termijntrends), dat verklaart waarom stedelijke vernieuwingsprocessen zo vaak niet van de grond komen.

**Governance vraagt om belangenmakelaars die vanuit een open visie middle-up-down kunnen werken.**



### Mythe 3: “Governance = een rationeel proces”

*“65 jaar heb ik gewoond in hetzelfde huis waarin ik ben geboren. In de afgelopen 10 jaar heb ik 70% van mijn oude burens de wijk uit zien verhuizen. Daar zijn veel probleemgezinnen voor in de plaats gekomen. Enkele jaren geleden stond er opeens in de krant dat de gemeente onze hele wijk ging slopen. Vorig jaar ben ik verhuisd en is mijn geboortehuis gesloopt.” Een inwoner uit de vernieuwingswijk Scotswood in Newcastle.*

Voor projectleiders is stedelijke vernieuwing een wereld van projectmatig werken, plannings, grondexploitaties, planologische procedures, onderzoeksgetallen en begrippen als ‘functies’ en ‘ruimtelijk programma’. Voor projectleiders, overheden en investeerders is stedelijke vernieuwing **rationeel**.

Voor bewoners en ondernemers is het echter heel **emotioneel**. Vaak wonen of werken zij in een gebied dat wordt aangepakt omdat het in ieders beleving achteruit is gegaan. Het kan gaan om mensen die er nog wonen omdat ze niet weg konden of geen keus hadden. Het kan gaan om ondernemers die hun toch al kleine marges hebben zien teruglopen. Hun ervaring is dat verandering gelijk staat aan verslechtering, voor hun buurt, maar ook voor hun persoonlijke situatie. Er is ook vaak veel trots op de sociale banden, de symbolen, en de verhalen over het verleden, maar die worden zelden aangeboden.

In deze omstandigheden spelen angst voor verandering en frustraties uit het verleden een grote rol. Daartegenover staan begrippen als trots, verleiding, lef, inspiratie, energie, identiteit, enthousiasme, beeldvorming en cultuur.

Stedelijke vernieuwers krijgen het werken aan dit soort emoties echter zelden mee in hun opleiding of hun opdracht. (“Zorg ervoor dat bewoners hier weer trots worden?”)

Het volbouwen van weilanden was behoorlijk rationeel te benaderen. Het veranderen van bestaand stedelijk gebied vraagt veel meer om een **cultureel proces**. Een benadering die – naast al het rationele werk dat ook moet gebeuren – emoties van bewoners een plaats geeft en als vertrekpunt neemt. Een benadering die via culturele interventies en het vertellen van verhalen werkt aan nieuwe trots en aan verleiding naar een nieuwe toekomst. En een benadering die emotionele dragers in een gemeenschap respecteert: betekenisvolle gebouwen en de verhalen uit het gebied.

Newcastle heeft zich herpakt. De eerste sloopplannen voor Scotswood werden als ‘deskjob’ ontwikkeld en de wereld in gezonden. Dat leidde tot een protestmars op het Civic Centre. Sindsdien zitten bewoners en gemeente met elkaar om de tafel. Ze hebben een inspirerende vorm gevonden om over hun nieuwe toekomst te denken: gemeenschappelijke excursies naar projecten elders. Met ieder bezoek groeide de honger naar een radicaal nieuwe oplossing. Die kwam tot een hoogtepunt bij de Expo in Malmö in Zweden. Inmiddels werken bewoners en gemeente ook voor hun eigen Scotswood aan een innovatieve Expo.

**Governance vraagt om een emotiestrategie en een culturele benadering van het proces.**



## Mechanisch denken – 4

Hier hebben twee gemeentelijke afdelingen zich keurig aan hun opdracht gehouden:

- één om te informeren,
- één om vandalismeproof te bouwen.

### Rotterdam: van pampereen naar poweren

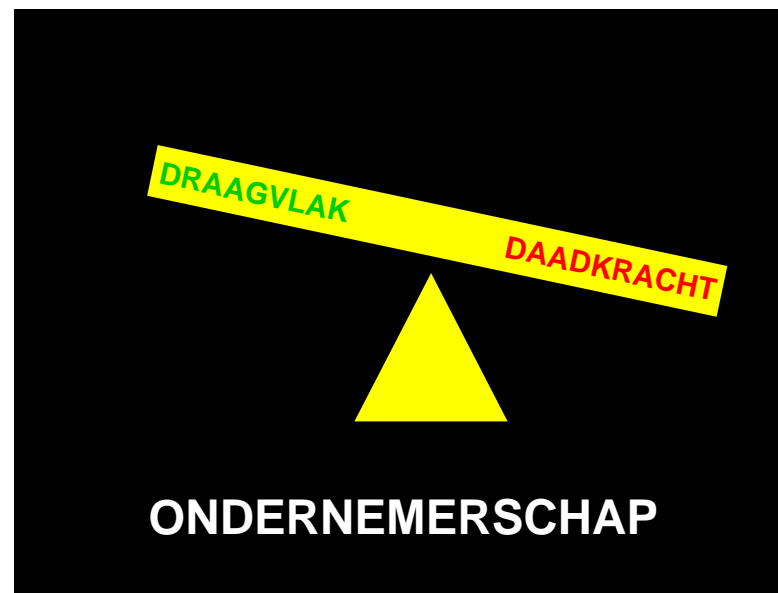
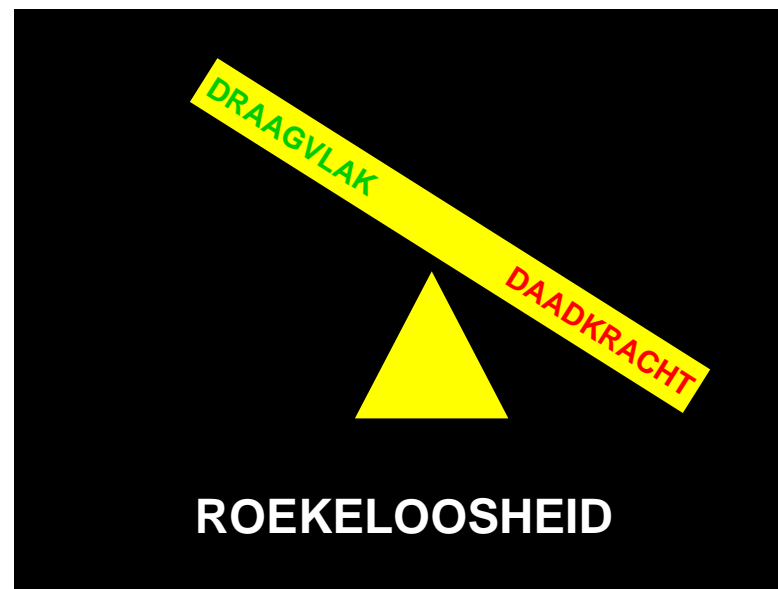
De overheid wil het graag goed regelen voor haar inwoners en ondernemers, maar soms slaat het door. Rotterdam herstructureert haar grootste binnenstedelijke bedrijventerrein, de Spaanse Polder. Het blijkt niet gemakkelijk om ondernemers in het proces te betrekken. Als er iets moest gebeuren, pakte de gemeente dat toch altijd op, en nog snel ook, dus waarom zou dat nu ineens anders zijn? Te veel pampereen door de overheid beperkt de betrokkenheid van ondernemers op de eigen omgeving.

Inmiddels probeert het Ontwikkelingsbedrijf de omslag naar *empowerment* van de ondernemers te maken. Er is een nieuwe Bedrijven Vereniging Spaanse Polder opgericht. En gebieden met ondernemers die zich zelf ook extra inzetten, worden als eerste opgepakt.

### Stedenbaan Zuid-Holland: groot en veel

Stedelijke vernieuwing wordt steeds grootschaliger. Dat laat het project Stedenbaan van het Platform Zuidvleugel als geen ander zien. Het doel: een hoogfrequente en hoogkwalitatieve Zuidvleugelmetro, meer stations, intensivering en vernieuwing van meer dan 30 stationsomgevingen.

Deze ambities vragen om samenwerking tussen vele gemeenten, regio's, provincie, ministeries en vervoersautoriteiten. Bovendien vraagt het om samenwerking tussen twee zeer verschillende beleidswerelden: verkeer & vervoer en ruimtelijke ordening. Het schaalniveau, de investeringstermijn, de financiering en de besluitvormingsstructuur zijn fundamenteel anders. De projectleiding brengt ze samen door ze aan gemeenschappelijke producten te laten werken, en wederzijdse belangen bloot te leggen.



## 4. De Ondernemende Overheid

De overheid krijgt meer verantwoordelijkheid en minder zeggenschap. Ze moet haar plaats verdienen in steeds wisselende coalities en investeringen genereren. Als belangenmakelaar moet zij met veel lef en leiderschap emotionele processen aansturen. Dit vraagt om een totaal nieuwe overheid.

### Nieuwe vaardigheden

Voor deze nieuwe overheid is niet zozeer een nieuwe structuur nodig, maar vooral nieuwe vaardigheden:

1. **drijfveer / energie:** de wil en drijfveer om het gebied en de gemeenschap echt verder te brengen
2. **creativiteit / innovatie:** grensverleggende oplossingen voor elkaar krijgen; inspireren en vernieuwen in plaats van consensus; nieuwe ideeën mobiliseren; kruisbestuiving organiseren
3. **extern gericht / sociale vaardigheden:** vertrouwen winnen en enthousiasmeren; coalities smeden, belangen laten samenvallen; verwachtingen managen; anderen over de streep trekken
4. **ondernemerschap / durf:** snel inspelen op kansen en resultaten boeken; doorbraken forceren; risico's durven nemen; begint eer jij bezint; niet door regels laten smoren; niet 'nee tenzij' maar 'ja mits'

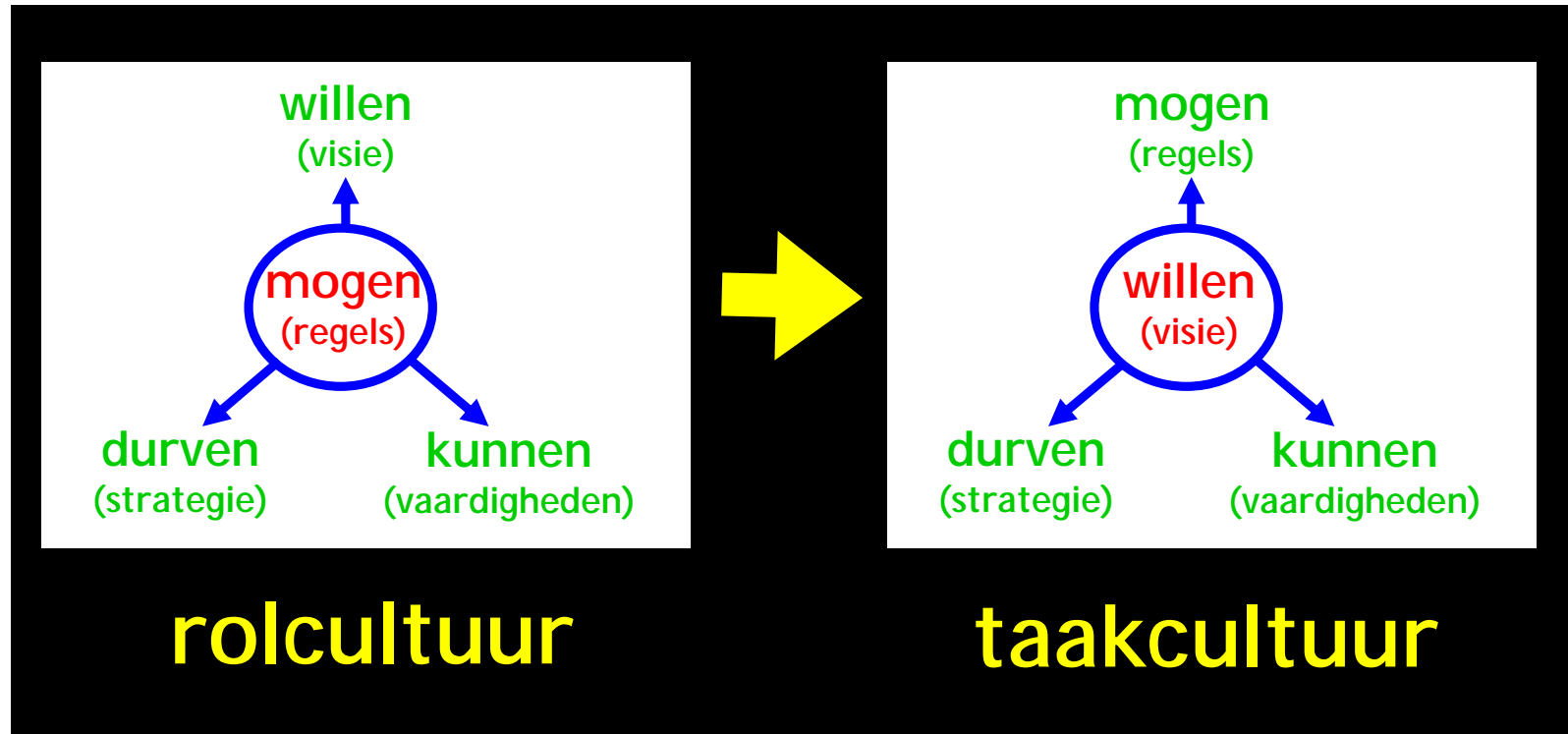
5. **strategie:** alles, werkelijk elke stap, vanuit één strategie benaderen, ook in langdurige processen.

### Mariniersmodel

Governance vraagt om een overheid die niet van achter het bureau opereert, maar in de frontlijn. Daar deze vaardigheden inzetten, dat is het 'mariniersmodel' waarin de best gekwalificeerde en de best betaalde mensen in de frontlijn opereren. Bij de meeste overheden geldt het omgekeerde: hoe dieper in het kantoor, hoe hoger het salaris.

### Schurende continentplaten

Deze nieuwe lay-out steek schril af tegen de praktijk van de meeste overheidsorganisaties. Medewerkers zijn geworven op andere vaardigheden. Regelgeving en mandaten zijn er nog niet op geënt. De cultuur is gericht op verantwoording afleggen en angst om te worden afgerekend. Deze bewegingen en de druk uit de omgeving zijn als twee tegen elkaar schurende continentplaten. Verandert de overheid niet, dan slaan andere partijen haar met hetzelfde gemak over.



## Mechanisch denken – 5

In de **rolcultuur** staan regels en rollen centraal. Een typische reactie in deze cultuur is: 'dat doe ik niet, want dat is mijn werk niet'. Het *mogen* bepaalt het *willen*, het *durven* en het *kunnen*. Als in de organisatiecultuur een zeer groot belang wordt gehecht aan het volgen van regels (als doel op zich) dan werkt dit mechanisch denken sterk in de hand.

In de **taakcultuur** bepaalt het *willen* het *mogen*, het *durven* en het *kunnen*. Regels zijn nodig, maar zijn een middel om doelen mee te bereiken.

De rolcultuur is af en toe hard nodig, bijvoorbeeld bij beheer en handhaving. Maar bij het op gang brengen van nieuwe ontwikkelingen smooit het de innovatie. Voor ontwikkeling, zoals bij stedelijke vernieuwing, is de taakcultuur een randvoorwaarde.

Een rolcultuur ontstaat vaak vanzelf, omdat het verschuilen achter regels gemakkelijker is dan het flexibel gebruiken daarvan. Een taakcultuur ontstaat daarom meestal pas als het management er expliciet op stuurt: een klimaat waarin fouten maken mag, durf en vertrouwen voorop staan en verantwoordelijkheden worden gedelegeerd.



**Effetti del buon governo in città en Effetti del malgoverno in città**, details, Ambrogio Lorenzetti, 1338-40, Fresco, Palazzo Pubblico, Siena.

In het stadhuis van Siena hangen sinds de 14e eeuw twee fresco's: één die de effecten van goed bestuur uitbeeldt, en één die de effecten van slecht bestuur uitbeeldt. Bij het goede bestuur floreert de stad en bloeit de handel, het ommeland is groen. Bij het slecht bestuur heeft in de stad alleen de smid werk, om wapens te maken. Gebouwen staan er verwaarloosd bij, het ommeland is kaal. Een doelbewuste en dagelijkse waarschuwing aan het bestuur.

## 5. De Kunst van Governance

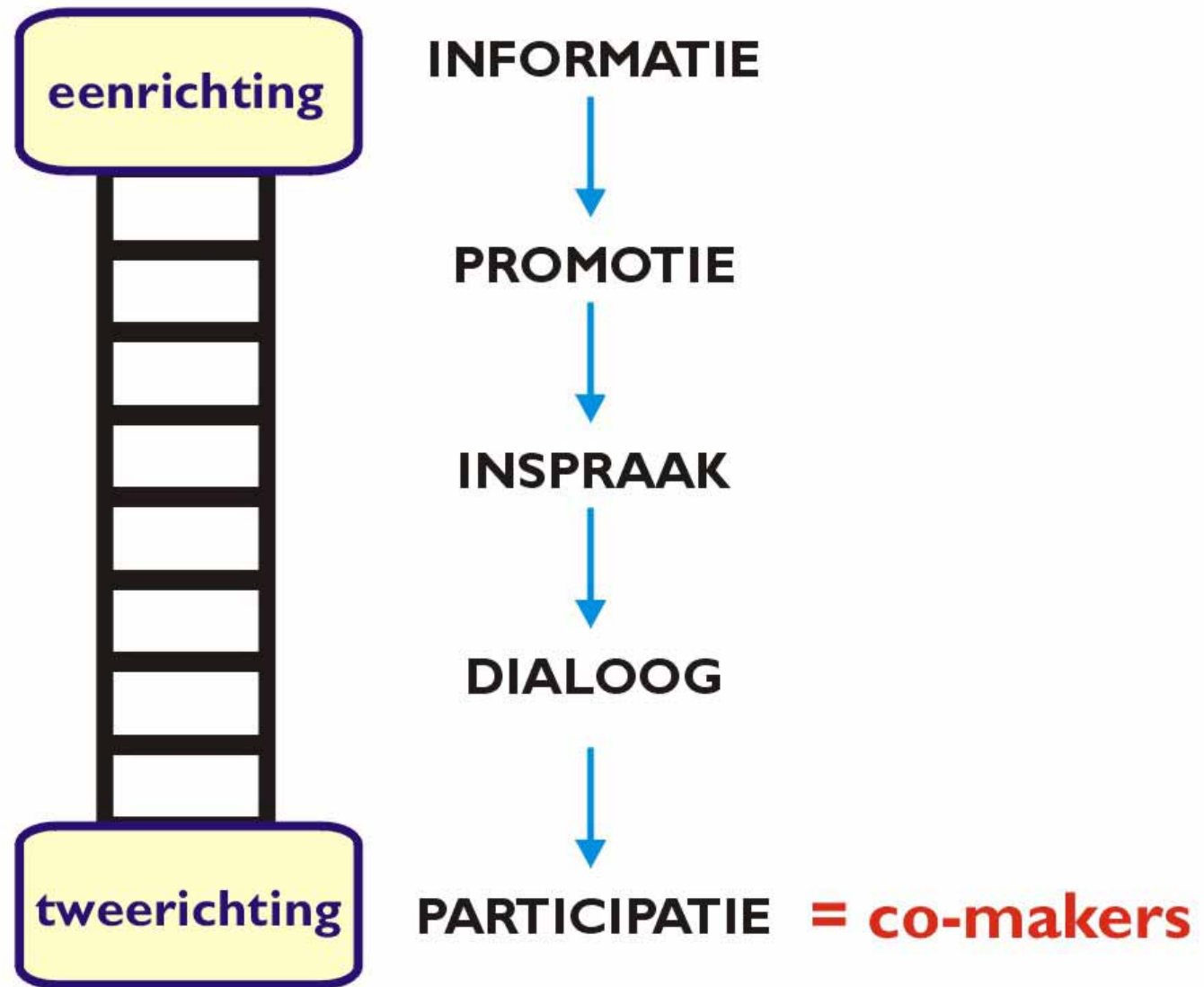
### Governance, innovatie en stedelijke vernieuwing komen bijeen in drie Kunsten: Selectiviteit, Co-maakerschap en Leefsturing.

#### Simon en de Kunst der Selectiviteit

Stedelijke vernieuwing en governance zijn complexer dan nieuwbouw. Er zijn meer sectoren, meer partijen en alles is meer verknoot. In die omstandigheid is sturing alleen mogelijk als de complexiteit wordt teruggebracht.

Dit heeft alles te maken met Herbert Simon's theorie van **bounded rationality**. Mensen, en organisaties, kunnen slechts beperkt kennis opslaan en weer oproepen voor gebruik. Bounded rationality betekent in feite door de bomen het bos niet meer zien. Dit wordt erger naarmate de complexiteit stijgt. Door complexiteit echter te accepteren en niet te doen alsof totale rationaliteit mogelijk is wordt sturing weer mogelijk. Acht technieken:

1. **Ontrafel** het complexe vraagstuk, door het op te hakken in hanteerbare, enkelvoudige brokken. Splits een probleem op in kleinere deelproblemen.
2. Stop niet te veel tijd in analyseren en inventariseren. Dit levert alleen maar een overvloed aan minder belangrijke kennis op. Maak direct een sprong naar de toekomst met een **streefbeeld**. Richt daar effectief de ideeverzameling en het handelen op.
3. Zet in op een **korte planperiode** waarin visievorming en uitvoering niet chronologisch na elkaar komen, maar met elkaar zijn verweven.
4. Stel u op als **ideeën- en belangenmakelaar**: voor elk probleem is een oplossing te vinden; bedenk het niet zelf maar weet snel de juiste kanalen aan te boren om het elders te vinden.
5. Hou de projectorganisatie klein. Grote groepen worden vergadercircuits waar iedere spanning uit verdwijnt. Liever een **klein team** fulltime dan veel mensen een beetje.
6. Trek niet onnodig voor alles de verantwoordelijkheid en de uitvoering naar u toe. Boor de organisatiekracht van anderen aan en wees erop gericht vooral hun initiatief uit te lokken: **enhancement**.
7. Neem '**integraal** werken' niet als uitgangspunt, hooguit als resultaat. Anders verzuipt u bij voorbaat in de hoeveelheid mogelijke dwarsverbanden.
8. Hanteer een scherpe, verbindende **koers**. Formuleer die scherp en beknopt in twee of drie hoofdambities. Dit heeft ook een sterke communicatieve functie.



## De Kunst van het Co-makership

Om mensen te betrekken is het van belang dat ze actief meedoen. Door bij te dragen wordt het project van hen: ze worden **co-maker**. Er zijn externe co-makers (inwoners, investeerders en externe inspiratoren) en interne (beleidsmakers, teamleden en bestuurders).

Wil co-makership succesvol zijn dan moet het aan een aantal randvoorwaarden voldoen. **Verwachtingenmanagement** is de eerste. Begin nooit te snel met te grote groepen ineens, maar bilateraal. Zo krijgt u sneller belangrijke informatie te horen en bouwt u vertrouwen op. Betrek liever enkele mensen goed dan een hele hoop een beetje. Breid pas daarna de kring weer uit.

De **selectie** van co-makers wisselt per fase en kent een bewuste opbouw. Gebruik hiervoor vier vragen:

1. Wie kan vernieuwende ideeën leveren?
2. Wie wil meedenken? (Geen notoire klagers)
3. Wie is sleutelfiguur in een grotere groep?
4. Wie heeft belangrijke initiatieven of kan investeren?

Veel komt aan op uw **persoonlijke vaardigheden**: een open attitude en oprecht belangstelling. Co-makership is een subtiel spel van 'halen en brengen'. Begin vanuit wereld van de co-maker en til hem gaandeweg mee.

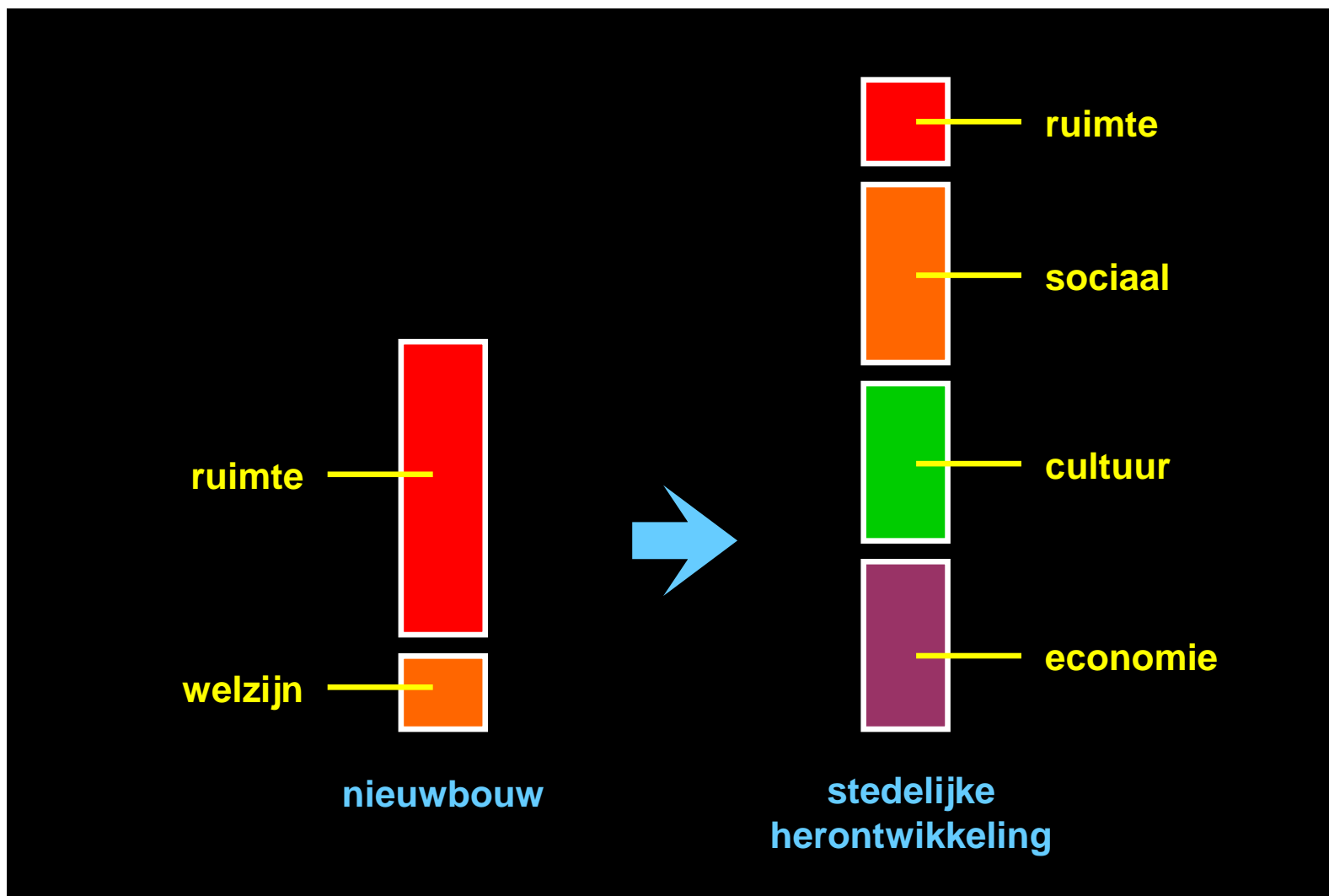
Co-makership wordt pas spannend als het toekomstgericht is. Laat gedachten loskomen van het hier-en-nu. Vraag elke co-maker wat hij over 10 of 20 jaar in het gebied wil hebben bereikt. Vanuit dit **streefbeeld** kunt u terugredeneren naar wat er de komende jaren voor nodig is om dat te bereiken.

### 10 manieren om een gesprek om zeep te helpen:

1. Stel uw gesprekspartner niet op zijn gemak, creëer geen verbinding, maar werk alleen vanuit uzelf.
2. Start met het uiteen zetten van uw visie.
3. Overtuig uw gesprekspartner van uw gelijk.
4. Leg uit waarom zijn ideeën niet kunnen.
5. Blijf aan de oppervlakte. Vraag niet door.
6. Hanteer een dichtgetimmerde vragenlijst.
7. Laat niet terugzien wat er met de ideeën gebeurt.
8. Doe er überhaupt niets mee.
9. Maak een dodelijk saai en zakelijk verslag.
10. Laat een vervolgesprek lang achterwege.

Naarmate u verder komt wordt het belangrijk om betrokkenheid om te zetten in commitment. Er zijn altijd al activiteiten en projecten in de wijk. Door partijen met elkaar in contact te brengen werkt u aan **combinaties** die anders niet hadden bestaan. Wil een combinatie slagen, dan moet deze drie kenmerken hebben: 1) Het levert nieuwe, onverwachte mogelijkheden op die eerder nog niet bestonden. 2) Het brengt alle betrokkenen dicht bij hun doelen. 3) Het kost weinig meer dan de investering om de combinatie te vinden.

Wanneer de timing juist is kan het co-makership worden verankerd met het formuleren van (proef)projecten en het benoemen van de betrokkenen en een **trekker** (eigenaar). De tactiek van enhancement betekent dat u er daarbij bewust op stuurt dat zoveel mogelijk anderen het initiatief houden.



De omslag van vooral nieuwbouw naar herontwikkeling van bestaande gebieden heeft grote invloed op de betrokken vakgebieden. De hoofdzakelijk ruimtelijke-en-een-beetje-sociaal aanpak wordt steeds meer sociale, economische en culturele ontwikkeling,-en-dan-zijn-er-ook-nog-ruimtelijke-maatregelen-nodig. Leefsturing is ontwikkeld om vanuit al deze vakgebieden de stedelijke vernieuwing aan te pakken.

## De Kunst van Leefsturing

Louter ruimtelijk gestuurde stedelijke vernieuwing leidt tot mooiere wijken, maar vaak ook tot probleemverplaatsing. De 'problemen' verhuizen naar elders, waar de sloophamer ze dan weer moet volgen. Om deze cyclus te eindigen is een nieuw vak nodig: **Leefsturing**<sup>2</sup>. Het huidige en toekomstige leven in de wijk staat daarbij centraal, niet één beleidssector.

Bij uitstek bij dit 'leefsturing' is het nodig om kennis uit het gebied zelf aan te boren (inwoners, investeerders, ondernemers), maar strategische noties over de potenties op lange termijn (**middle-up-down** sturing).

Leefsturing vindt plaats in de frontlijn. Hier wordt sturingskracht ontwikkeld via de tactiek van kruisbestuiving en **ontketenen**. De projectleiding organiseert ketens die er anders niet zouden zijn en stapt eruit als partners het onderling oppakken. Zo wordt organisatiekracht ontketend bij inwoners en investeerders.

Leefsturing is een **nieuw paradigma**, als antwoord op de samenwerking tussen sociaal, economisch, cultureel en fysiek. Een paradigma is de set met basisregels waarmee wij de werkelijkheid proberen te vangen en naar onze hand trachten te zetten. Doordat de werkelijkheid steeds verandert, veranderen onze paradigma's sprongsgewijs mee. Dat gaat niet vanzelf. Verandering van lang ingesleten werkpatronen vraagt veel inzet en creativiteit.

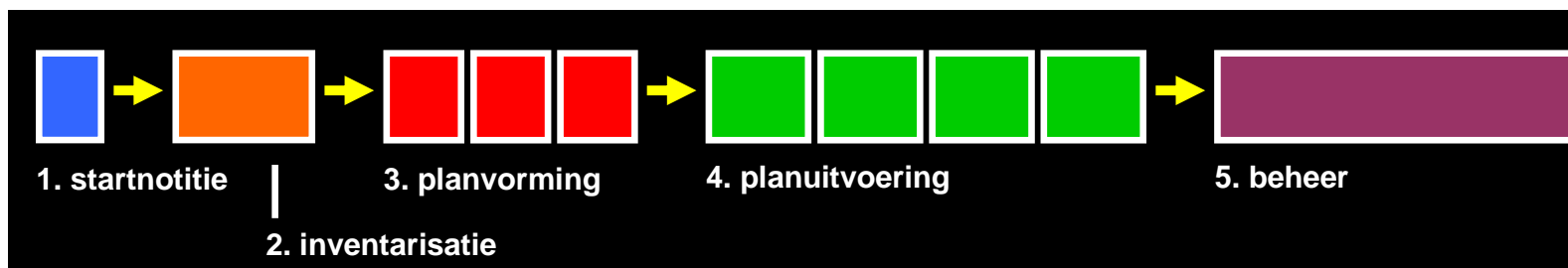
Leefsturing is een vak van generalisten, wat niet wil zeggen dat er geen specialisten meer nodig zijn. Bouwen is een vak apart. Sociale preventie is een vak apart. De vakdisciplines blijven nodig om de opgaven die de Leefsturing genereert te helpen doorontwikkelen.

<sup>2</sup> Leefsturing is voor het eerst ontwikkeld door Stipo Consult en Enschede Zuid voor het stedelijk vernieuwingsproject Kultuurstraat Wesselerbrink, 2004.

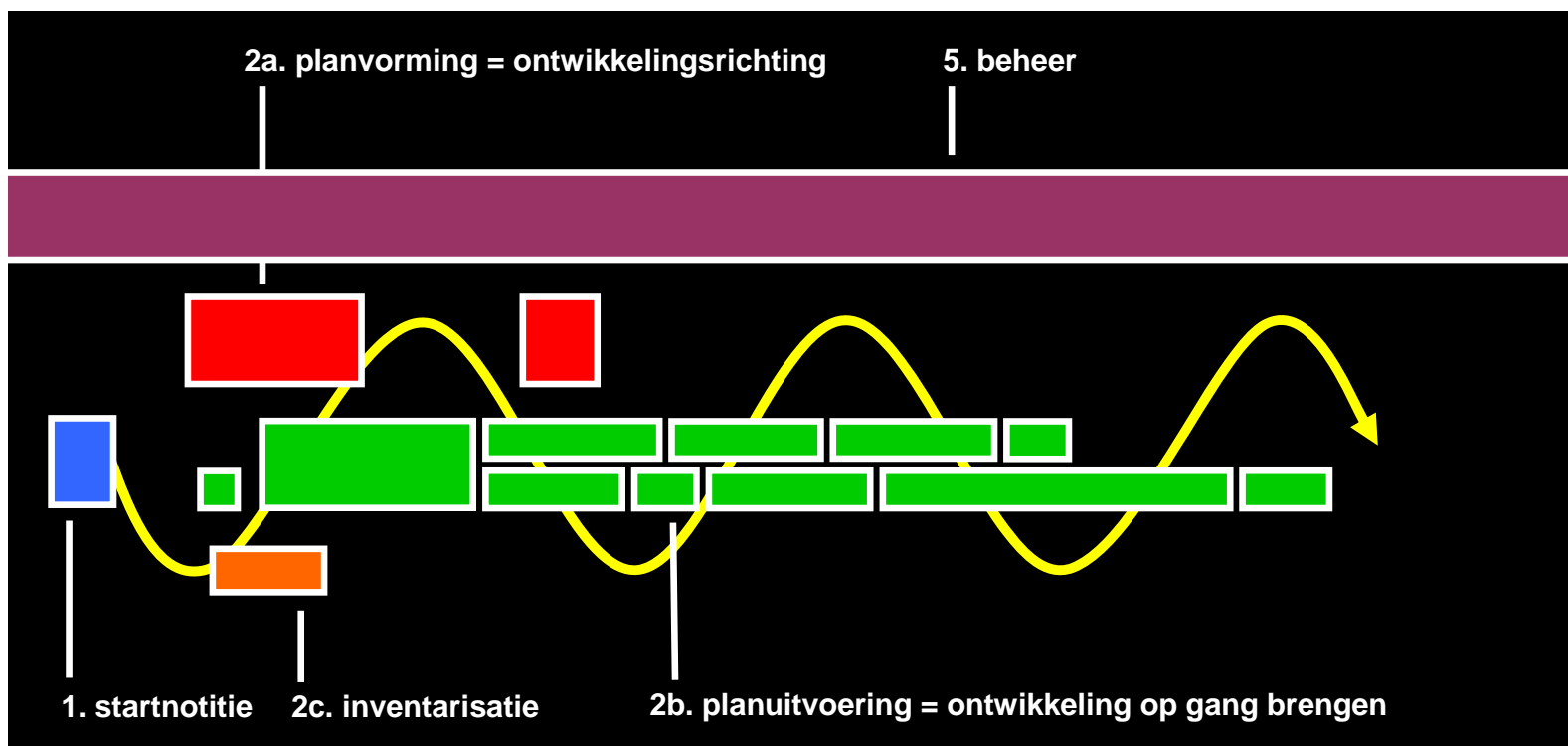
Leefsturing levert veel op. De ReUrbA-publicatie over *best practice* Enschede Zuid beschrijft hoe daar met bewoners, investeerders en wijkprofessionals in 7 maanden tijd een plan van aanpak voor de sociale, culturele en ruimtelijke ontwikkeling werd gemaakt. Al in de vijfde maand gingen de eerste projecten van start, meestal getrokken door andere partijen dan de overheid. Voorbeelden zijn het werken aan trots door kunstenaars die verhalen van bewoners teruggeven in de openbare ruimte; het inzetten van handel en sport om een blijvende uitwisseling tussen culturen op gang te brengen; en de oprichting van een nieuwe *voorzieningscorporatie* voor al het maatschappelijk vastgoed in dit stadsdeel.

### In het kort, Leefsturing is:

1. voor **sterke steden**, tegen stadsvlucht
2. niet vanuit één beleidssector, maar vanuit het **leven** van inwoners en ondernemers
3. **geen probleemverplaatsing** door sloop-nieuwbouw, maar in het gebied zelf het leven verbeteren
4. niet van achter het bureau, maar in de **frontlinie**
5. niet alleen uitvoerend, maar ook organiserend, kruisbestuivend en **ontketenend**
6. niet alleen hier-en-nu, maar ook **lange termijn**, strategie en positionering
7. noch top-down noch bottom-up, maar **middle-up-down**
8. niet alleen rationeel gestuurd maar ook **emotioneel-cultureel** gestuurd
9. niet gericht op structuur, maar op processen met **leiderschap**, energie en inspiratie
10. niet mechanisch, maar gericht op **innovatie** en ondernemerschap
11. geen overheid, maar **tussenheid**.



Planproces nieuwbouw



Planproces leefsturing

## Epiloog: een totaal ander proces

Bij nieuwbouw kwam het planproces neer op een volgorde van eerst denken, dan ontwikkelen, en daarna beheren. Heel logisch, maar niet bij herontwikkeling van stedelijke gebieden. De beheerfase is al structureel aanwezig, en om de zoveel tijd zijn er **ontwikkelingsinterventies** nodig (cultureel, fysiek, sociaal, economisch, of in welke combinatie dan ook).

Voor het slagen van ontwikkelingsinterventies in stedelijke gebieden is het aanboren van bewoners, ondernemers en investeerders cruciaal. Zij willen vanaf het begin hun eigen agenda en ideeën inbrengen, en niet worden geconfronteerd met een kant en klaar plan waarop ze alleen nog maar kunnen reageren. Maar ze willen ook **snel de eerste resultaten** zien, en niet jaren van inventarisatie en planvorming geduldig afwachten. Het gebied waarin zij wonen en werken vraagt daar vaak ook om. Goede governance biedt hier juist ook veel nieuwe kansen voor, omdat al geplande en lopende investeringen van velen sneller kunnen worden ingezet. In de tussentijd kunnen langere termijn plannen worden uitgewerkt.

De rol van de projectleider is om als belangenmakelaar deze investeringsplannen op te sporen en te koppelen aan de gezamenlijke visie. Visie en uitvoering gaan veel meer overlappen en ze roepen steeds wederzijds nieuwe reacties op. De gele slingerlijn symboliseert dit. Het proces verloopt minder rechtlijnig, meer **fluïde**.

De uitvoering van de reeks ontwikkelingsinterventies (de plan-uitvoering in het schema) duurt bij stedelijke ontwikkeling langer dan bij nieuwbouw, zeker als de interventie ook is gericht op sociale, culturele en economische versterking. Er ontstaat een geschakelde hoeveelheid uitvoeringsacties, die

pas gaandeweg, in samenwerking met velen en vaak langs irrationele lijnen vorm krijgt en daardoor voortdurend **nieuwe, onverwachte wegen** zal inslaan.

Bij deze reeks kleinere en grotere interventies is een **kernachtige, gedragen, verbindende strategie** cruciaal. Anders ontaarden de vele projecten uitgestrekt over vele jaren met inzet van vele mensen in een ad-hoc proces. De strategie kan bijvoorbeeld bestaan uit drie 'kwaliteitspijlers' (zoals in ReUrbA best practice Enschede Zuid: 'trots', 'uniciteit', 'nabuurchap') en een gezamenlijk streefbeeld (een sprong in de toekomst die verwoordt wat "we" over 20 jaar willen hebben bereikt, om dan terug te redeneren wat daarvoor morgen nodig is). Het streefbeeld wordt onderweg steeds bijgesteld, de kwaliteitspijlers minder snel.

Hoofdstuk 4 beschrijft hoe een dergelijk totaal nieuw proces een beroep doet op **totaal nieuwe vaardigheden** van projectleiders en hun omgeving. Weten wat iedereen wil, belangen maken, nieuwe netwerken, investeringen en ideeënrijkdom aanboren – dit alles vraagt om een groot ondernemend vermogen, risico's durven nemen, creatieve doorbraken bewerkstelligen, durf en doorzettingsvermogen en zeer goed ontwikkelde sociale vermogens.

**De twee procesafbeeldingen zijn niet zozeer bedoeld als letterlijke, maar meer als metaforische beschrijvingen. Elke praktijk is anders. Maar wat ze wel laten zien is dat stedelijke herontwikkeling zich op geen enkele manier meer laat aansturen zoals dat bij nieuwbouw ging. Hoog tijd om het boek over projectmatig werken grondig te gaan herzien.**



foto: Hermano Gris

# Colofon

## Opdrachtgever:

Lead partner ReUrbA<sup>2</sup>, provincie Zuid-Holland.

## Auteur:

Drs H.E. Karssenbergh, Stipo Consult, in opdracht van en in samenwerking met ir M. Reede en drs E. Weerman van het ReUrbA-team.

## Voor deze publicatie is gebruik gemaakt van:

- Ervaringen van en discussies met de vijf ReUrbA-partners English Heritage Londen, City of Newcastle, GIU Saarbruecken, OBR Rotterdam en provincie Zuid-Holland
- Discussies met prof. dr Pieter E.W.M. Tops, hoogleraar Universiteit van Tilburg; Prof. dr ing. Geert R. Teisman, hoogleraar Erasmus Universiteit; T.A. Daamen van de TU Delft
- De ReUrbA<sup>2</sup>-publicatie 'Urban Regeneration: from government to governance, a practical outline'
- Best practice Kultuurstraat in de wijk Wesselerbrink in Enschede Zuid; winnaar Ecorys Herstructureringsprijs 2005
- De aan de Universiteit van Amsterdam ontwikkelde en in de praktijk doorontwikkelde Stipo-aanpak voor stedelijke vernieuwing en ruimtelijke strategie
- Beeldmateriaal van De Intensieve Menshouderij en uit de publicatie 'Frontlijnsturing' van prof. dr Tops

## Internet:

- [www.reurba.org](http://www.reurba.org)
- [www.stipo.nl](http://www.stipo.nl)
- [www.leefsturing.nl](http://www.leefsturing.nl) / [www.civicsteering.com](http://www.civicsteering.com)
- [www.enschede.nl](http://www.enschede.nl) -> stadsdelen -> enschede zuid
- [www.intensievemenshouderij.nl](http://www.intensievemenshouderij.nl)

## Voor meer informatie:

### ReUrbA<sup>2</sup>

M. Reede  
Provincie Zuid-Holland  
Den Haag  
tel 070 441 68 45  
[awa.reede@pzh.nl](mailto:awa.reede@pzh.nl)

### Stipo Consult

Mens, ruimte en strategie  
Drs H.E. Karssenbergh  
Amsterdam  
tel 020 4233 690  
[hkarssenbergh@stipo.nl](mailto:hkarssenbergh@stipo.nl)