

Zachte instrumenten én harde resultaten?

Verheul, Wouter Jan

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verheul, W. J. (null). (2019). Zachte instrumenten én harde resultaten?. Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zachte-instrumenten-én-harde-resultaten/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

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

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Zachte instrumenten én harde resultaten?



Door [Wouter Jan Verheul](#)

29 nov 2019 - **Wie harde resultaten wil boeken, kan niet zonder zachte instrumenten. In dit onderzoekssessay behandelen TU Delft-onderzoekers de mogelijkheden van visie, discours, identiteit, imago, focus, voortgang en combinaties van middelen.**

In de wereld van bouwen, transformeren en gebiedsontwikkeling is traditioneel volop aandacht voor de harde kant van contracten, regelgeving, financiering en businesscases. Maar de zachte aspecten zijn minstens zo belangrijk. Denk aan vertrouwen, samenwerking, overtuigende visies, verhalen en gebiedsidentiteit. Al zijn die soms lastiger te grijpen. Ook geldt: “In geouwehoer kun je niet wonen”, zoals de oud-wethouder en staatssecretaris volkshuisvesting Jan Schaeffer eens zei. Hoe kom je dus van ‘betoog’ naar ‘beton’? De kunst is die zachte instrumenten precies duiden en hun invloed laten gelden op concrete stappen in de transformatie. Hoe maak je dus het verhaal concreet? En moet je dan sturen op resultaten met harde of zachte instrumenten?

Eerst een overtuigende visie

Visie- en verhaalvorming is een noodzakelijke activiteit gedurende transformatie. Dat betekent partijen verbinden en samen duidelijk krijgen wat de gedeelde koers en het aanverwante handelen moet zijn. Potentiële investeerders kunnen afhaken als een voorgenomen gebiedstransformatie onvoldoende een richtinggevende visie uitdraagt. Zo hekelden private investeerders het ‘zwabberend beleid’ van de gemeente Rotterdam voor de Stadshavens begin deze eeuw. Het was voor hen onduidelijk of er woningen moesten komen en of hier meer of minder bedrijvigheid zou komen.

Private investeerders hebben vaak behoefte aan houvast. Ze willen weten wat de visie is en welke plannen de gemeente heeft, omdat ze dan weten wat dit betekent voor hun ontwikkelmogelijkheden, de daarvoor benodigde vergunningen en de publieke voorinvesteringen in onder meer de infrastructuur. Een richtinggevend verhaal voor een gebiedstransformatie hoeft niet uitgekristalliseerd te zijn, maar enige kaders worden juist ook door marktpartijen verlangd.

Visievorming kan voor een deplorabel gebied ook waardeverhogend werken. Zo liet Philips voor het terrein [Strijp-S](#) door Riek Bakker de mogelijkheden verkennen. Weinigen zagen iets in het onaantrekkelijke, vervuilde terrein, maar door de planologische mogelijkheden te laten verwoorden en verbeelden, nam de waarde toe, ook in financiële zin. Achteraf stellen sommigen dat Philips hierdoor veel heeft geprofiteerd bij de verkoop aan VolkerWessels en de gemeente. Hoe dan ook, mede door dit proces van visie- en planvorming werd de aandacht van meerdere investeerders gewekt.

Discours als sleepnet

Het geheel van verhalen, visies en pakkende beelden die een beoogde gebiedstransformatie representeren, vormt een discours. Bij een discours gaat het om een geheel van woorden, beelden en symbolen. Alom bekend zijn de artist impressions die een verhaal vertellen of ondersteunen. Ook inspiratiereizen voor deelnemende partijen hebben een dergelijke betekenis. Voor Eindhoven Strijp-S was dat onder meer de Custard Factory in Birmingham, of een reis naar een getransformeerd industriegebied in Finland, onder leiding van corporatiedirecteur Thom Aussems. Zo'n bezoek maakt een verhaal inzichtelijker. Het was van belang om twijfelende partijen te laten inzien dat het ruwe, onaffe industriële karakter in Strijp-S juist een kwaliteit is en ontwikkelmogelijkheden biedt, in plaats van dat alles aangeharkt moet worden.

“Een overtuigend verhaal of discours werkt dus als een sleepnet: het neemt andere, harde middelen, zoals subsidies, of aangepaste regelgeving met zich mee”

Een ander typerend voorbeeld is hoe in de [Binckhorst](#) het organische (woordelijke) verhaal van de I'm Binck-beweging wordt ondersteund door een ensemble van logo's, lokaal gebrouwen bier en de ruwe materialen die worden gebruikt voor de publieke evenementen. Dit totale discours, van organische ontwikkeling met bescherming van de ruwe kanten van de Binckhorst, drong door tot aan de besluitvorming in de gemeenteraad over de aanpassing en vaststelling van het nieuwe omgevingsplan. Een overtuigend verhaal of discours werkt dus als een sleepnet: het neemt andere, harde middelen, zoals subsidies, of aangepaste regelgeving met zich mee.

Verankerd in identiteit

Verhalen vormen en vertellen is een belangrijk onderdeel van gebiedstransformatie. Maar er bestaat doorgaans niet één 'waar' verhaal. Verhalen kunnen onderling strijden om overtuigingskracht. Het industriële hoogstedelijke verhaal van het nieuwe Eindhoven Strijp-S concurreerde bijvoorbeeld met andere toekomstverhalen. Strijp-S kan ook een groene villawijk worden – aldus een optie in de stedenbouwkundige verkenning van BVR – aangezien de hoogopgeleide ingenieurs van Philips of ASML wellicht liever in een rustige, groene super village willen wonen dan in een ruw hoogstedelijk gebied met cultuur en drukke evenementen. En belegger Vesteda stelde een Central Park-achtige situatie voor met

hoge luxeappartementstorens rondom een park. Toch waren beide visies niet overtuigend genoeg en sloten ze niet aan op de verhalen en visies van de belangrijkste spelers. Luxeappartementstorens spreken de beoogde doelgroep niet aan en zijn voor hen ook niet financieel haalbaar. De gemeente en later vooral woningcorporatie Trudo hadden een gemixt hoogstedelijk gebied voor ogen. Met ruimte voor jonge mensen, creativiteit en een industrieel karakter.

Overtuigende verhalen enthousiasmeren tot alliantievorming onder uiteenlopende partijen. Geen verhalen die uit het luchtledige komen, maar verhalen die verleden en toekomst verbinden. Geen oppervlakkige marketingtaal, maar geleidelijk ontwikkelde verhalen die enerzijds verankerd zijn in de identiteit van de stad, en anderzijds prikkelen tot vernieuwing. En om tot dat verhaal te vormen, moet je de stad en de eigenheid van de plek goed kennen, zo benadrukken de ‘verhalenvertellers’ uit de onderzochte gebieden.

Imagoverandering

Interventies in de (beeld)taal van gebiedstransformaties zijn vanaf het begin belangrijk om potentiële gebruikers en investeerders anders naar een gebied te laten kijken. [Het Paleiskwartier](#) in 's-Hertogenbosch is ook het verhaal van imagoverandering. Daarvoor zijn harde middelen ingezet, zoals grondverwerving en publiek-private samenwerking (PPS). Wat ook hielp, was Franse of statige namen geven aan vastgoedprojecten (zoals La Cour en La Tour) en straten (zo werd de Parallelweg omgedoopt tot de Magistratenlaan en kwamen er nieuwe straatnamen als Paleispoort). Dat staat chiquer en appelleert aan het Franse verleden van de stad. Architecten met grote (internationale) namen werden aangetrokken, mede vanwege de publiciteit. Over de slaagkans van de imagoverandering was tevoren weinig te zeggen, toch werden deze acties ondernomen.

Een scherpe focus selecteert

Een richtinggevend verhaal kan niet alleen ‘hard’ zijn in de uitwerking, maar ook in de beperking of de focus. Zo werden in de bedrijfsverzamelgebouwen van Strijp-S in principe alleen ondernemers toegelaten die behoorden tot het creatieve designprofiel van het gebied. Dus geen accountantskantoren die veel wilden betalen voor een vestiging.

“Het zijn dus vooral de pioniers die wel kunnen oversteken, terwijl grote partijen dat niet zomaar kunnen doen”

Maar een nieuw discours is ook spannend, en niet iedere partij laat zich meteen (ver)leiden door een wervend verhaal over de potenties van het gebied. Het poppodium De Effenaar in het centrum van Eindhoven zou volgens de gebiedsontwikkelaars perfect op Strijp-S passen en een belangrijke culturele aanjager vormen. Maar dat zag De Effenaar niet zitten. Want met een krappe exploitatie loop je grote risico's als je verhuist naar een gebied waar het nog jaren transformeren is en bezoekersstromen nooit volledig zijn gegarandeerd. Het zijn dus vooral de pioniers die wel kunnen oversteken, terwijl grote partijen dat niet zomaar kunnen doen. Voor sommige partijen moet een wervend verhaal ook met extra financiële middelen komen.

Toon de voortgang

Tastbare tussenresultaten zijn nodig voor vertrouwen in de voortgang. “We zijn te lang in die voorfase blijven hangen. Op een gegeven moment moet je ook gewoon ergens beginnen met

ontwikkelen. Ik weet zeker dat als we toen een start hadden gemaakt, dat de ontwikkeling was gaan leven”, zegt een betrokkene uit de Binckhorst, terugkijkend op de fase waarin de gemeente met twee marktpartijen vanuit een PPS met veel macht panden wist op te kopen. Fysieke resultaten weten mensen dus te overtuigen. Ze laten blijken dat je ambitie geen luchtfietserij is. Je kunt het mensen dan laten zien.

Combineer verhaal en middelen

De [Delftse spoorzone](#) laat zien dat fysieke en narratieve interventies samen doorbraken mogelijk maken. Tijdens de economische recessie begreep de gemeente dat, naast het heronderhandelen over contractuele relaties, ook hernieuwde visievorming noodzakelijk was om de ontwikkelimpasse te doorbreken. Ontwikkel Bedrijf Spoorzone (OBS) gaf de opdracht aan bureau Palmbout voor een nieuw plan. In dit plan zaten enkele duidelijke stedenbouwkundige dragers (zoals doorlopende waterpartijen, logische bouwblokken en kopgebouwen), die moesten overeenkomen met de (gemeentelijke) wens om vraaggestuurd te kunnen ontwikkelen. Daarbij moesten meersoortige marktpartijen (zoals grote ontwikkelaars als BallastNedam en nieuwe spelers zoals Student Hotel) en particulieren (zelfbouw) de kans krijgen om een deel van de Spoorzone te ontwikkelen. Dit meer strategisch-flexibele narratief sloeg aan bij zowel de gemeente als marktpartijen. Deze planmatige en narratieve benadering met de positieve *brand name* Nieuw Delft leidde tot positieve reacties én harde resultaten. Uiteindelijk kwam het nieuwe verhaal in het bestemmingsplan en de gebouwenveloppen, waarmee werd gestuurd op kwaliteit, programma en bebouwingsmassa bij de gronduitgifte.

Concluderend

Bouw een arena van betrokken spelers voor overtuigende verhalen en visies die harde resultaten teweegbrengen ([zie ook dilemma 2](#)). Een overtuigend discours ontstaat niet slechts aan de tekentafel of in de bestuurskamer, maar ook vanuit interactie met de omgeving van bestaande en nieuwe gebruikers, publieke en private partijen, ontwerpers en investeerders, buurtbewoners en overige stadsbewoners. Je moet dus voortdurend spelers verbinden en de arena's vormgeven die gebiedstransformatie mogelijk maken ('capacity building'). Zo kun je richtinggevende visies vormen, aanvullen, bijschaven en concretiseren via harde instrumenten, zoals (aangepaste) regelgeving en financiën.



uit: Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma & Vriens, 2017.

In de figuur hierboven staan de harde en zachte sturingstypen in een kwadrantenstelsel om duidelijk te maken dat gebiedstransformaties vragen om meervoudige sturing. Afhankelijk van het moment of het specifieke vraagstuk kunnen partijen kiezen voor verbindende, richtinggevende, regulerende of stimulerende instrumenten. Vaak is het slim om te zoeken naar een combinatie en samenhang van deze instrumenten.

Cover: *Wikimedia Commons*

Meer lezen over sturingsdilemma's in stedelijke gebiedstransformaties, of over de vier praktijkcasussen uit dit artikel? Onderzoekers Wouter Jan Verheul, Tom Daamen, Erwin Heurkens, Fred Hobma en Simon van Zoest van de TU Delft (afdeling Urban Development Management en de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling) deden onderzoek naar grote gebiedstransformaties uit het verleden. Daarover schreven ze het essay 'Leren van stedelijke

transformaties', over sturingsdilemma's en veerkracht in stedelijke gebiedsontwikkeling. Lees het volledige essay (waar dit artikel een onderdeel van is) op de [website van het programma Stedelijke Transformatie](#).

Verder lezen:

[1 nov 2019 Sturing door enkele spelers, of door een dynamisch open netwerk? uitgelicht](#)

[5 nov 2019 Gebiedsontwikkeling via een beperkte rolopvatting, of juist opgaven verbinden? uitgelicht](#)

[31 jul 2019 Flexibele rol gemeente bij drie Amsterdamse transformatieprojecten](#)

Auteur



[Wouter Jan Verheul](#)

Bestuurskundig adviseur en research fellow TU Delft

[Bekijk alle artikelen](#)