

Systeembenadering duurzame stedelijke vernieuwing

Bart van Geleuken
Kirsten Molendijk
Rob Weterings

TNO-MEP, 20 mei 2003

Voorwoord

NIDO werkt aan sprongen in duurzame ontwikkeling. Dat wil zeggen dat gezocht wordt naar duurzame systeeminnovaties, veranderingen in een werkerrein of vakgebied met een diepgaande ambitie en betekenis - een opgave die ook is opgepakt voor stedelijke vernieuwing.

Toen wij begonnen aan het programma 'Duurzame Stedelijke Vernieuwing' hebben we als uitdaging op ons genomen meer scherpte te krijgen in het denken over een mogelijke systeembenadering voor duurzame stedelijke vernieuwing. Dat perspectief heeft NIDO gekozen omdat daarmee mogelijk een basis ontstaat voor gebruik in verschillende en veranderende situaties.

In het essay 'De stad als systeem' is door ICIS in 2002 een eerste poging gedaan om tot een wetenschappelijke analyse en toepassing te komen. Daarin is het zogenaamde 'driehoeksmodel' gebruikt als basis voor een inhoudelijke systeembenadering. Het geeft inzicht in de wijze waarop vanuit een 'triple P'-benadering naar de stedelijke vernieuwing kan worden gekeken. Ook is daarbij naar voren genomen dat een nieuwe manier van werken samenhangt met die systeembenadering.

Aan TNO-MEP is gevraagd te komen tot een aanscherping van een benadering op basis van systeemdenken. Met name de dynamiek die kenmerkend is voor het stedelijk systeem willen we graag sterker in beeld krijgen. Dit rapport is het resultaat van een intensief denk- en werkproces. Dankzij een workshop met een groep denkers en doeners uit de stedelijke vernieuwing kon een stap vooruit worden gezet. Door Bart van Geleuken, Kirsten Molendijk en Rob Weterings van TNO-MEP is de discussie omgezet in een prettig leesbaar en helder opgebouwd betoog.

Voor ons is de gezochte systeembenadering weer dichterbij gekomen.

Programmamanagement NIDO-programma 'Duurzame Stedelijke Vernieuwing'

Nicol van Twillert (programmamanager DSV)

Douwe Jan Joustra (procesmanager DSV)

Inhoudsopgave

Blz.

1. Aan- en inleiding	5
2. Leeswijzer	6
3. Status van de vernieuwing	7
4. Vernieuw de vernieuwing	11
5. Systembenadering	15
6. Vernieuwing in de aanpak	26
7. Nieuwe rollen?	29
8. Conclusies en aanbevelingen	34
9. Recente literatuur	37
Bijlage (deelnemerslijst discussiemiddag)	39

1. Aan- en inleiding

Met het programma Duurzame Stedelijke Vernieuwing wil NIDO een impuls geven aan lokale sprongen naar duurzaamheid in stedelijke vernieuwingsprojecten. NIDO zoekt samenwerking met woningcorporaties en gemeenten en richt zich op projecten in naoorlogse wijken. Duurzaamheid heeft hierbij niet alleen betrekking op ecologische aspecten (energiebesparing of hergebruik), maar ook op de economische vitaliteit en de sociale structuur van wijken. In dit rapport gaan we uit van de gangbare definitie van duurzaamheid zoals verwoord door de Wereld Commissie voor Milieu en Ontwikkeling (de Brundtland-commissie): duurzame ontwikkeling voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarmee behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar komt (naar WCED, 1987). We richten ons in dit onderzoek op deze brede betekenis van duurzaamheid, waarbij ecologische duurzaamheid soms de nadruk krijgt.

De inzet van het NIDO-programma Duurzame Stedelijke Vernieuwing is het creëren van een nieuw perspectief op innovatie. Het is niet de bedoeling dat het toevoegen van het woord 'duurzaam' leidt tot een extra stapel milieu-eisen in het toch al zo ingewikkelde proces van stedelijke vernieuwing. Eerder moet het leiden tot een verschuiving in perspectief, die innovaties en het realiseren van hoge ambities mogelijk maakt. Stedelijke vernieuwing is een complexe operatie die in principe enorme kansen biedt als je duurzame ontwikkeling als perspectief neemt. In dit rapport is onze stelling dat juist deze complexiteit een belemmering is voor verandering. Systeembenadering als analyse-instrument en transitie management als middel voor verandering in de richting van duurzame stedelijke vernieuwing zijn naar onze mening zeer geschikt om met deze complexiteit om te gaan.

Het voorliggende rapport is mede gebaseerd op de resultaten van een discussiemiddag op 18 maart 2003, georganiseerd door NIDO en TNO-MEP, over een eerdere versie van dit rapport. In bijlage 1 is de deelnemerslijst aan deze discussiemiddag opgenomen.

2. Leeswijzer

Dit verslag is als volgt opgebouwd:

Paragraaf 3 gaat in op enkele kenmerken van stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing blijkt complex; bestaat uit tal van deelaspecten, betrokken of te betrekken actoren en veel verschillende doelstellingen. Projecten hebben bovendien een lange looptijd. Het inbrengen van duurzaamheidsaspecten maakt stedelijke vernieuwing nog complexer wanneer dit extra wensen en eisen zou toevoegen. Uit de praktijk blijkt ook dat duurzame ontwikkeling in stedelijke vernieuwing nog weinig aandacht krijgt.

Paragraaf 4 gaat in op de gewenste nieuwe aanpak van stedelijke vernieuwing zodat er ruimte komt voor duurzame ontwikkeling. Samenwerking en samenhang en het zoeken naar en benutten van nieuwe kansen dienen centraal te staan. Dat vergt een verandering in paradigma. Ten slotte wordt geconcludeerd dat stedelijke vernieuwing zich in de praktijk nauwelijks ontwikkelt in de richting van een paradigmaverandering waarmee duurzame ontwikkeling een goede plaats zou kunnen krijgen in stedelijke vernieuwing. Er is dus hulp nodig.

Paragraaf 5 en 6 bieden die hulp. Enerzijds door een nieuwe manier van analyse. Daarvoor introduceren we systeembenadering als benadering van de werkelijkheid, een bril waardoor we naar de werkelijkheid kijken. We gaan na in hoeverre een systeembenadering kan bijdragen aan duurzame stedelijke vernieuwing (paragraaf 5).

Anderzijds is naast analyse een vernieuwende aanpak van stedelijke vernieuwing nodig. Daarvoor introduceren we 'transitiemanagement' in paragraaf 6. Belangrijk is daarbij om veranderingen op verschillende samenhangende deelterreinen (blijkend uit de analyse) tegelijkertijd in gang te zetten.

Paragraaf 7 schetst hoe de gewenste paradigmaverandering concreter door partijen ingevuld kan worden.

In paragraaf 8 vatten we op een meer algemeen niveau de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samen. Dit mondt uit in twee aanbevelingen: een aanbeveling voor (praktijkgericht) onderzoek en een aanbeveling voor beleid.

Ten slotte volgt een lijst met geraadpleegde recente literatuur (paragraaf 9).

3. Status van de vernieuwing

Stand van zaken in de stedelijke vernieuwing

In de jaren zeventig is in Nederland stadsvernieuwing in gang gezet om buurten op te knappen. De grote steden kampten al langere tijd met forse problemen. Buurten die (dreigen te) verloederden, bewoners die zich onveilig voelden en werkloosheid zijn enkele voorbeelden. Veel mensen die het zich konden permitteren, trokken weg naar nieuwbouwwijken, waardoor de problemen zich leken te verergeren. Om deze ontwikkeling te keren, is in 1995 het Grotestedenbeleid opgestart (Kenniscentrum Grote Steden, 2002, p.181). Dit beleid beoogt sociale, fysieke en economische versterking van de stad. Sloop, nieuwbouw, renovatie en verkoop van (huur)woningen moeten de woningvoorraad en de woonmilieus van de steden op een kwalitatief hoger peil brengen (VROM-raad 2002). Dat dit proces overigens niet altijd door betrokkenen wordt omarmd en alleen om die reden al complex is, blijkt treffend uit onderstaand voorbeeld.

Stedelijk vernieuwing in de praktijk: het Slopersbal

‘Nederland pakt zijn achterstandsbuurten aan. Met de slopersbal. De huizen zijn vaak zo klein, gehorig en van slechte kwaliteit dat een reddingsoperatie zinloos is. Tenminste, dat zeggen de bevoegde instanties. De bewoners vermoeden dat slopen de makkelijkste oplossing is voor problemen die nooit goed zijn onderkend, laat staan opgelost. Zie bijvoorbeeld buurt negen, in Amsterdam-West.’

(...)

‘Want achter de verwaarloosde gevels schuilt de leugen. Mevrouw Zelyobari wil ons best laten zien waarom ze met verdriet afscheid neemt van haar huis dat binnenkort wordt gesloopt. Tachtig vierkante meter, vijf kamers, een ruime keuken, een flinke douche, centrale verwarming en een huur van 330 euro (exclusief huursubsidie). En dan dat geweldige uitzicht: aan voor- en achterkant het Eendrachtspark. Waarvan over een tijdje de nieuwe bewoners in nieuwe koopflats mogen genieten. Mits ze daar tweehonderd- tot driehonderdduizend euro voor neertellen natuurlijk.’

(...)

‘De buurtmanager, de buurtregisseur en de buurtconciërge van het Steunpunt Leefbaarheid & Veiligheid 9/10 spreken van ‘een rustig wijkje’. Buurtmanager Rita van der Maas, contactambtenaar van het stadsbestuur: ‘De meeste bewoners zijn reuze tevreden.’

Buurtregisseur voorheen wijkagent Theo Reygward: ‘De criminaliteit is niet hoger dan in de rest van Amsterdam.’ (Hulshof en Verhey, 2003).

Hierna volgt een korte schets van enkele belangrijke kenmerken van de huidige stedelijke vernieuwing en van de plaats die duurzaamheid daarin heeft in de praktijk

Stedelijke vernieuwing betekent vaak een forse ingreep in een wijk: renovatie, sloop en nieuwbouw van woningen, oude bewoners die vertrekken en nieuwe bewoners die daarvoor in de plaats komen, waardoor ook de sociale structuur verandert. Een gebied gaat dus in vele opzichten op de schop. In principe bieden deze veranderingen grote kansen voor duurzame ontwikkeling door duurzaamheidsaspecten mee te nemen of, beter nog, door duurzame ontwikkeling leidend te laten zijn. Bij investeringen in de wijk kunnen duurzaamheidsaspecten meegenomen worden, bijvoorbeeld door goede isolatie van woningen en zonneboilers, maar evengoed door sociale en economische duurzaamheid te versterken; (her)introductie van voorzieningen en werkgelegenheid kunnen de buurt verlevendigen, het woonklimaat verbeteren en bijdragen aan een leefbare en duurzame wijk. Tot nu toe gaat de meeste aandacht uit naar verbetering van de kwaliteit van het woningbestand.

Uit onderzoek naar het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), dat onderdeel uitmaakt van het Grotestedenbeleid, blijkt dat duurzaamheid nog een ondergeschikte rol speelt in stedelijke vernieuwing (GIDO, 2002). De 30 grote steden hebben in het kader van dit beleid meerjarenontwikkelingsplannen (MOP's) opgesteld waarin aan twaalf prestatievelden aandacht besteed dient te worden. De drie prestatievelden 'duurzaamheid', 'omgevingskwaliteit' en 'zorgvuldig ruimtegebruik', die het meest direct met ecologische duurzaamheid samenhangen, blijken vaak niet gedefinieerd en geoperationaliseerd te zijn. Plannen en beleid zijn bovendien in beperkte mate integraal en gebiedsgericht. De samenhang tussen kwaliteit en problemen in de buurt en op maat gesneden oplossingen is nog onvoldoende. De plannen van verschillende steden lijken vaak veel op elkaar. Een reden daarvoor is dat gemeenten zich sterk laten leiden door de wijze waarop zij denken afgerekend te worden door het Rijk. Dat betekent dat zij 'overall' aandacht aan schenken en in de MOP's weinig (gebiedsgerichte) prioriteiten stellen. Verder blijkt dat 'milieu' vaak nog tamelijk sectoraal is en 'los' staat van andere afdelingen en diensten. Het verbeteren van de samenwerking in stedelijke vernieuwing, ook met andere actoren dan de overheid (zoals corporaties, bewoners, projectontwikkelaars en beleggers) biedt kansen (Regeer, 2002). Ontkokeren, ontschotten en integraal werken zijn daarom nodig om te komen tot een samenhangend beleid waarin duurzaamheid is geïntegreerd.

De VROM-raad (2002) concludeert dat de nieuwe sturing die nu centraal staat in het grotestedenbeleid is samen te vatten met de woorden 'ontkokering', 'visievorming' en 'programma's'. De werkwijze daarbij is 'van visie via programma naar verantwoording'. Maar dit staat naast het bestaande en ingeburgerde model 'subsidie – project – verantwoording'. Dit leidt tot fricties en nodeloze verantwoordingslast. De burger kan beter uitgerust worden en daarmee kan het zelforganiserend vermogen versterkt worden. Integratie dient vooral op wijkniveau plaats te vinden. Ook de VROM-raad concludeert dat de specifieke analyse van problemen en mogelijkheden in een wijk meer centraal dienen te staan bij stedelijke herstructurering.

In een achtergrondstudie bij het rapport 'De staat van de stad' van het Kenniscentrum Grote Steden (2003), analyseert Klijn (2003) een aantal kenmerken van huidige stedelijke vernieuwing:

Plannen zijn snel achterhaald door nieuwe ontwikkelingen, terwijl stedelijke vernieuwingsprojecten een lange looptijd hebben;
Besluitvorming is complex, omdat er veel partijen betrokken zijn met sterke onderlinge afhankelijkheden. De consument is mondiger geworden en bovendien niet uniform. Voor de initiatiefnemer betekent dit, dat deze overal aan tafel moet zitten;
Er is geen uniforme maatstaf voor kwaliteit (zie kader);
Kennis over problemen en oplossingen is verspreid aanwezig.

Over kwaliteit in stedelijke vernieuwing valt te twisten!

De bewoner: "Fijn dat ze bij dit project meteen een flinke garagedeur in de gevel zetten, echt een vooruitgang als ik uit de auto meteen kan doorlopen naar boven!"

De architect: "Tja, het zijn natuurlijk woningen die verwaarloosd zijn, maar we kunnen het oorspronkelijke ontwerp weer meer recht doen door veranderingen die door de eigenaren zijn aangebracht zoveel mogelijk ongedaan te maken."

De stedenbouwkundige: "Het accentueren van de zichtlijn geeft structuur aan deze wijk. Daarvoor moet dat ene rijtje woningen afgebroken worden, maar de winst voor de wijk is duidelijk een stukje kwaliteitsverbetering."

De woningcorporatie: "Dit project biedt een uitgelezen kans om aan het woningbestand duurdere koopwoningen toe te voegen. De potentie en kwaliteit van de wijk nemen dan flink toe; de wijk komt in een opwaartse spiraal terecht."

Het bovenstaande betekent dat een proces van stedelijke vernieuwing niet goed te beheersen is, omdat er erg veel onzekerheden zijn en veel partijen betrokken (moeten) zijn. Wanneer vanuit duurzame ontwikkeling specifieke wensen en kwaliteitsaspecten door een partij worden toegevoegd aan dit proces, dan wordt het nog complexer. Daarom is het volgens Klijn onder meer nodig om samen te werken, opvattingen en belangen van actoren te verzoenen en te verbinden, mogelijke oplossingen centraal stellen door bijvoorbeeld gezamenlijk onderzoeksvragen te formuleren, over eigen grenzen heen te kijken en verschillende soorten kennis bij elkaar te brengen. Kortom: een brede blik is nodig, waarbij relevante partijen in het proces betrokken moeten zijn en hun inbreng moeten kunnen leveren.

Klijn concludeert dat je het proces niet kunt beheersen, omdat er teveel onzekerheden zijn. Essentieel is het goed managen van het proces, het begeleiden van interacties tussen actoren, het inspelen op nieuwe ontwikkelingen en het aanboren van nieuwe kennisbronnen. Eerdergenoemde complexiteit wordt nog versterkt door de spanning tussen korte- en langetermijnwensen en -belangen. Bewoners zijn vaak met name gericht op leefbaarheid, korte termijn en daaraan gerelateerde milieuonderwerpen als slecht groenbeheer en verkeersoverlast. Dat geldt ook voor de gemeenteraad (Bus, 2001). Veel aspecten die te

maken hebben met (ecologische) duurzame ontwikkeling op langere termijn en op een hoger schaalniveau blijven daardoor onderbelicht. Dat blijkt ook uit de praktijk, zoals in het voorgaande is samengevat.

4. Vernieuw de vernieuwing

Vernieuwing van de stedelijke vernieuwing

Het bovenstaande leidt ons tot de conclusie dat duurzame stedelijke vernieuwing nog niet goed van de grond komt. In principe past duurzame ontwikkeling goed bij de wens om stedelijke vernieuwing integraal uit te voeren, maar in de praktijk blijkt dit lastig vorm te geven. De kenmerken en problemen die hierboven zijn gesignaleerd zien wij niet als geïsoleerde, toevallige problemen, maar hangen met elkaar samen. En om ze op te lossen zijn veranderingen nodig op verschillende gebieden tegelijkertijd. Dus niet op één plek bijvoorbeeld participatie van actoren verbeteren en in een ander geval de grondexploitatie voor duurzaamheidsmaatregelen benutten en weer elders oplossingen zoeken voor regelgeving die belemmerend werkt. Om echt een sprong in duurzaamheid te maken, is een verandering van het paradigma voor stedelijke vernieuwing nodig.

Op grond van huidige karakteristieken van stedelijke vernieuwing en gewenste kenmerken is in discussie met NIDO een beeld geschetst van de gewenste verschuiving in het paradigma. In de hiernavolgende tabel worden in de rechterkolom de kenmerken van dit gewenste nieuwe paradigma geschetst. In de linker kolom staat beschreven hoe het huidige dominante paradigma werkt.

Samengevat is het ideaalbeeld in de rechterkolom als volgt te omschrijven: stedelijke vernieuwing moet veel meer een proces zijn dat begint met een gezamenlijk zoeken naar kansen in een gebied, gedeelde wensbeelden en vernieuwende oplossingen. De lange termijn dient richtinggevend te zijn voor de korte termijn. Daarbij dienen de consequenties van wensen niet bij voorbaat de kop te worden ingedrukt vanwege een vermeend gebrek aan haalbaarheid, standaardrollen van actoren en blauwdrukdenken. Onverwachte en onvoorspelbare ontwikkelingen (nieuwe actoren, nieuwe financieringsmogelijkheden, nieuwe technische mogelijkheden) moeten ook tijdens het proces een kans kunnen krijgen. Dat betekent dat het bewaken van de voortgang van het proces op een niet-traditionele manier plaats moet vinden: cyclisch en geen blauwdrukdenken, ruimte voor risico's en waarderen van kansen en vernieuwing. In paragraaf 6 stellen we transitie management voor als een manier om aan deze vereisten tegemoet te komen.

Tabel 1: kenmerken huidig en gewenst nieuw paradigma duurzame stedelijke vernieuwing

Huidig paradigma stedelijke vernieuwing	Nieuw paradigma duurzame stedelijke vernieuwing
1. Ruimtelijke-orderingdenken	Functiedenken: uitgaan van huidige en gewenste functies in een gebied en eisen die dat stelt aan de omgeving, ook uitgaan van kwaliteit van en kansen in gebieden
2. Autonoom systeem met geïnstitutionaliseerde rolverdeling	Dynamisch systeem met wisselende rollen en betrokkenen: partijen werken samen daar en op het moment dat ze elkaar het meeste meerwaarde bieden en niet op basis van bestaande rolpatronen
3. Analytische benadering: reductie van complexiteit tot deelaspecten	Deductieve benadering: structurering van complexiteit in samenhang; denken in samenhangen en systemen en niet in deelaspecten en sectoren
4. Ontwerpproces is goeddeels een 'black box'	Ontwerpproces is een transparant proces: duidelijke input (eisen), afweging en beoordeling; heldere procesarchitectuur voor alle partijen
5. Reduceren en ontkennen van onzekerheid	Expliciete plaats voor omgaan met onzekerheid: geen blauwdruk-denken, maar plan als richtsnoer waar best van afgeweken mag worden; onzekerheid als kans beschouwen
6. Bureaucratische cultuur: beheersbaarheid en afrekenbaarheid	Ondernemerscultuur: verandering en creatie: risico's nemen en anticiperen op ontwikkelingen
7. Gericht op wegnemen van knelpunten	Gericht op creëren en benutten van kansen: veel tijd besteden aan inspiratie en mogelijkheden
8. Denken in opties en instrumenten	Visievormend en procesgericht: denken in wensbeelden van actoren
9. Streven naar maximalisering van haalbaarheid	Streven naar maximalisering van creativiteit: vernieuwing, durf, onorthodox
10. Wederzijdse afhankelijkheid als beperking	Gedeelde verantwoordelijkheid als kans: zoeken naar mogelijkheden elkaar te versterken, totaalbelang vóór deelbelang, nieuwe partijen laten aanschuiven
11. Lineair procesdenken	Cyclisch denken: iteratief proces, consensusvorming
12. Ontwerpplan vormt het gemeenschappelijk kader	Ontwerpeisen vormen gemeenschappelijk kader: gedeelde uitgangspunten centraal stellen
13. Beheersbaarheid en afrekenbaarheid per aspect	Integrale prestatie-eisen en kwaliteitstoetsing
14. Haalbaarheid als randvoorwaarde	Haalbaarheid als maakbaarheid: eerst gewenste situatie, dan zoeken naar mogelijkheden om te realiseren
15. Eigen competenties ontwikkelen	Competente partijen (w.o. bewoners) betrekken: transdisciplinariteit, kennis delen
16. Afrekening op budget en tijd	Afrekening op kwaliteit van het resultaat (tevredenheid van alle actoren)

Een soortgelijk betoog komen we tegen in het essay 'Samenleving in transitie'. Dirven, Rotmans en Verkaik (2002) stellen hierin dat hardnekkige maatschappelijke problemen vragen om een wijziging van het bestaande sturingsparadigma. Voorbeelden van de maatschappelijke problemen waar zij aan denken zijn vergrijzing, waterbeheer en landbouw.

Zij stellen ook dat paradigmatische beleidsveranderingen niet vanzelf gaan. Het gaat namelijk om een fundamentele ommezwaai in de sturingstheorie, waarbij ook doelstellingen en beleidsinstrumenten radicaal van inhoud veranderen. Als voorbeeld noemen zij de overgang van het Keynesiaans economisch beleid na WOII naar het monetaristisch economisch beleid in de jaren tachtig.

Een verandering in paradigma verloopt gefaseerd. Howlett en Ramesh (1995) onderscheiden zes verschillende fasen van paradigmawisselingen (gebaseerd op Dirven et al, 2002):

1. *Paradigmastabiliteit*: beleidstheorieën zijn geïnstitutionaliseerd; onderzoek en ontwikkeling vinden plaats binnen de kaders van de gevestigde beleidstheorieën ('technisch leren');
2. Optreden van *anomalieën*: er treden bepaalde onvoorziene gebeurtenissen op die niet meer met bestaande theorie kunnen worden verklaard;
3. Er vinden *experimenten* plaats in een poging om het bestaande paradigma aan te passen aan de anomalieën;
4. *Fragmentatie* van het gezag: degene die vasthouden aan het oude paradigma en zich baseren op oude expertise raken in diskrediet, terwijl personen en organisaties met nieuwe visies en ideeën juist gezag verwerven;
5. Politieke en maatschappelijke strijd vanuit verschillende *beleidstheorieën*. Het debat verbreedt zich naar het grotere politiek-bestuurlijke systeem en er is sprake van 'sociaal leren';
6. *Institutionalisering* van nieuw beleidsparadigma: voorstanders van nieuw paradigma krijgen meer status, veranderen arrangementen en creëren meer ruimte voor nieuwe ideeën en organisaties.

Volgens Dirven, Rotmans en Verkaik bevinden we ons nu, wat betreft de hardnekkige maatschappelijke problemen, in de fasen 3 en 4 en aan de vooravond van fase 5.

Hoe staat het nu met duurzaamheid bij stedelijke vernieuwing? De paradigmawisseling naar duurzame stedelijke vernieuwing heeft waarschijnlijk nog een lange weg te gaan. Van politieke strijd (fase 5) om duurzaamheid te integreren lijkt nauwelijks sprake, wel treden er anomalieën op (fase 2): de beleidskoers van de afgelopen decennia heeft op veel plekken tot niet-wenselijke ontwikkelingen geleid. Er vinden soms experimenten plaats (fase 3) en ook krijgen nieuwe benaderingen van stedelijke vernieuwing langzamerhand meer draagvlak en gezag (fase 4), al komen ze in de praktijk nog weinig van de grond. Pessimisten kunnen een 'terug naar af' zien: duurzaamheid en met name milieu-aspecten (ecologische duurzaamheid) lijken nu in stedelijke vernieuwing minder aandacht te krijgen dan enkele jaren geleden. Wellicht is er in stedelijke vernieuwing zelfs sprake van een terugtocht van fase 5 richting fase 4 en 3? Tegelijkertijd krijgt leefbaarheid (ook een aspect van duurzaamheid, sociaal-economisch) wel veel aandacht. Mogelijk gaat dat deels ten koste van de ecologische duurzaamheid.

Onze conclusie is dat er een forse extra inspanning nodig is om de kansen te gaan benutten die er zijn voor (ecologische) duurzaamheid bij stedelijke vernieuwing, te gaan benutten. Daarvoor introduceren we in de volgende paragrafen de begrippen 'systeembenadering' en 'transitiemanagement'.

5. Systeembenadering

Systeembenadering voor stedelijke vernieuwing

5.1 Systeembenadering

Het woord systeem komt uit het Grieks en is een samenstelling van 'sun' en 'histemi', wat zoveel betekent als 'samen doen staan' (Rutten en Van Oosten, 1999, p.10). Het kan worden gedefinieerd als een als één geheel ervaren stelsel waarvan de elementen samenhangen (Senge et al, 1995).

Kenmerkend voor systeemdenken of een systeembenadering is dat het bestuderen van de samenhang en interactie tussen de elementen van een systeem centraal staat. Volgens Peter Senge hebben mensen de neiging om zich te richten op onderdelen in plaats van op het geheel. Het bestuderen van een afzonderlijk onderdeel van een systeem leidt ongetwijfeld tot waardevolle kennis en inzichten. Soms kan het echter nuttig zijn om naar het geheel te kijken. Dit geldt met name wanneer het systeem vrij complex en dynamisch is en er sprake is van veel interactie en feedback zowel binnen het systeem als met de omgeving. De onderdelen van een systeem zijn niet alleen 'hard' van aard (technieken, apparaten, fysieke hulpmiddelen), maar ook 'zacht' (principes, regels en organisatievormen).

Een voorbeeld

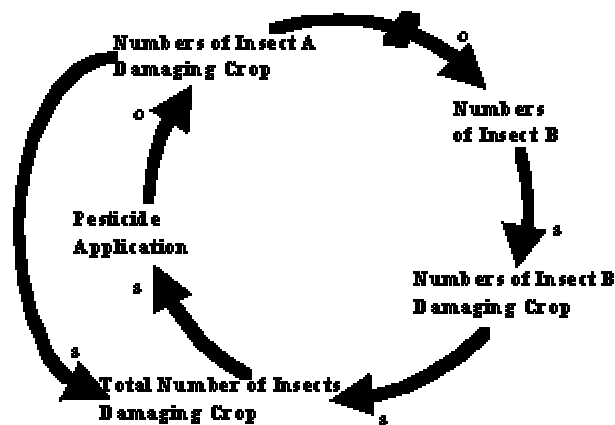
In zijn artikel 'Overview of Systems Thinking' gebruikt Aronson (1996) het voorbeeld van gewasbescherming om het verschil tussen systeembenadering en traditionele manieren van analyse te illustreren.

Een conventionele manier om gewassen te beschermen tegen een insect dat dat gewas opeet, is het gewas te behandelen met een bestrijdingsmiddel. De redenering die hier achter ligt is: 'het toepassen van bestrijdingsmiddelen vermindert het aantal insecten dat dat gewas opeet'. In de figuur hieronder wordt deze redenering geïllustreerd (de pijl duidt de richting aan van de oorzaak/gevolg-relatie, de letter duidt de manier aan waarop de twee variabelen samenhangen. Een 's' (same) betekent dat ze in dezelfde richting veranderen, een 'o' (opposite) betekent dat ze in omgekeerde richting veranderen).



Deze redenering op zich is juist. Het bestrijdingsmiddel doodt de insecten en daardoor zal hun aantal verminderen. Op korte termijn zal dit het probleem van gewasbeschadiging dan ook verminderen. Wat echter vaak gebeurt, is dat in de jaren daarop het probleem van gewasbeschadiging steeds erger wordt en dat het

bestrijdingsmiddel dat aanvankelijk goed leek te werken, niet meer effectief lijkt. Dat komt omdat het insect dat de gewassen opat van invloed was op de populatie van een ander insect (door concurrentie, of door het te eten). Het bestrijdingsmiddel doodt daarmee niet alleen de insecten waarvoor het aanvankelijk bedoeld was (A), maar neemt ook de controlerende factor voor de populatie van een ander insect (B) weg. De populatie van die insecten groeit dan en die insecten kunnen meer schade aanrichten dan de insecten die door het bestrijdingsmiddelen gedood werden. Het plaatje hiervoor laat dus maar een deel van het verhaal zien. Het plaatje hieronder toont het bredere verhaal. Vanuit dit bredere perspectief zijn strategieën ontwikkeld die tot betere resultaten leiden op langere termijn, zoals Integrated Pest Management (waarbij het gewasetende insect onder meer bestreden wordt door meer natuurlijke vijanden in zijn omgeving te brengen).



De conclusie uit dit voorbeeld is dat wanneer men zich richt op een onderdeel van een systeem, het goed mogelijk is om tot oplossingen te komen die op korte termijn effectief zijn. De kans is dan echter ook groot dat deze oplossingen op langere termijn effecten met zich meebrengen die niet waren voorzien en die minder gewenst zijn. Senge stelt zelfs dat kortetermijnverbeteringen gezien vanuit een systeemperspectief vaak substantiële kosten met zich meebrengen op de lange termijn ('when viewed in system terms short-term improvements often involve very significant long-term costs') (Smith, 2001).

Systeembenadering is een manier om de samenhang tussen aspecten te bestuderen. Daardoor worden effecten op korte en langere termijn, directe en indirecte en gewenste en ongewenste effecten zichtbaar. Vanuit dit bredere begrip is het mogelijk tot oplossingen te komen die uiteindelijk effectiever zullen zijn.

Bron: Aronson, 1996

Systeembenaderingen worden in verschillende werkvelden toegepast. Wat daarbij onder een systeem wordt verstaan, hangt af van de als relevant ervaren samenhang. In sommige benaderingen wordt bijvoorbeeld gekeken naar de ontwikkeling van een ecologisch of een sociaal systeem, in andere benaderingen wordt een bedrijf, een bedrijfstak, een sector of een keten centraal gesteld als het systeem (naar Rutten en Van Oosten, 1999). Hoe het systeem wordt gedefinieerd, is dus een keuze en wordt bepaald door wat als relevant ervaren wordt. De keuze kan onder meer bepaald worden door (gebaseerd op Roelofs, 2000):

- De behoefte die het systeem vervult te beschouwen, en alles wat niet meewerkt aan de vervulling van die behoefte niet als onderdeel van het systeem te beschouwen. Hierbij is ook de detaillering en specificering van de behoefte van belang. In het geval van een woonwijk kan het bijvoorbeeld vooral gaan om de functies 'wonen' en 'leven', terwijl het systeem 'stad' naast 'wonen' en 'leven' ook de behoefte 'werken' moet vervullen. Ook kan er voor gekozen worden dat de functie 'werken' niet door de stad vervuld moet worden maar door de regio;
- Het niveau waarop de vervulling van de behoefte wordt beschouwd. Om te kijken naar de vervulling van de behoefte 'prettig wonen' kan bijvoorbeeld gekeken worden op het niveau van woningen (kwaliteit van de woning bijvoorbeeld), of naar het gehele systeem van wonen en werken in een stad;
- Het complex van problemen als uitgangspunt te nemen. Hierbij wordt de vraag gesteld: wat is voor het inzicht in het complex van problemen belangrijk om te zien als onderdeel van het systeem? Voor inzicht in de sociale problemen van een wijk is het bijvoorbeeld van belang te focussen op de wijk als sociaal systeem;
- Het systeem moet voldoende vrijheidsgraden (handvatten) kunnen bieden voor een afdoende oplossing van het probleem en de vervulling van de behoefte. Vanuit deze gedachte is bijvoorbeeld de deltametropoolbenadering ontstaan. De deltametropool is een idee over de inrichting van West-Nederland. Het staat voor de verandering van de losse verzameling stadjes en steden in het beschouwde gebied in een samenhangend stedelijk systeem¹. Deze benadering biedt meer vrijheidsgraden voor een duurzame inrichting dan wanneer elke stad als losstaand systeem wordt beschouwd.

5.2 De meerwaarde van een systeembenadering voor stedelijke vernieuwing: analysehulpmiddel

Onze boodschap over een systeembenadering is samengevat de volgende:

Een systeembenadering is het bestuderen van de samenhang en interactie tussen de elementen van een systeem. Oplossingen die op basis van dit bredere begrip tot stand komen, zullen uiteindelijk effectiever zijn dan verbeteringen die op korte termijn en op één deelaspect gericht zijn.

Wat betekent dit nu voor stedelijke vernieuwing?

De eerste vraag waar we op stuiten, is wat in het geval van stedelijke vernieuwing 'het systeem' eigenlijk is. Een systeem kan worden gezien als een ruimtelijke eenheid (een stad, een wijk, een buurt), maar ook kan gedacht worden aan sociale systemen, bestuurlijke eenheden of een economische ordening. In het geval van stedelijke vernieuwing wordt vaak impliciet een ruimtelijke afbakening gekozen: een wijk, een buurt of een stad. Het is echter de vraag of deze afbakening wel de meest logische is. Veel processen in steden zijn onlosmakelijk verbonden met ontwikkelingen daarbuiten, en worden eerder begrensd door de aard van sociale en economische processen dan door de gemeentegrens. Voor het oplossen van veel problemen biedt het systeem 'de stad' te weinig aangrijpingspunten. Als elke stad zijn eigen gang gaat, worden bijvoorbeeld fileproblemen niet adequaat aangepakt. Of elke gemeente legt zijn eigen bedrijventerrein aan, wat leidt tot versnippering in ruimtegebruik. Vanuit deze gedachte zijn regionale of gebiedsgerichte benaderingen ontstaan, zoals de hiervoor genoemde deltametropoolbenadering.

Een vergelijkbare verschuiving in systeemaafbakening is de stroomgebiedenbenadering in het waterbeheer. Lange tijd is het beheer van de grote rivieren gedaan vanuit het perspectief van nationale en regionale grenzen (landen resp. waterschappen). Sinds een aantal jaren is dit verschoven en wordt getracht een stroomgebiedenbenadering te bewerkstelligen door samenwerking tussen de betrokken organisaties in het hele stroomgebied van een rivier. De systeemaafbakening is hier verschoven van een ruimtelijk-politieke afbakening naar een functionele.

Kortom: wat in het geval van stedelijke vernieuwing als systeem beschouwd wordt, is een keuze die expliciet gemaakt moet worden. Nu is het vaak nog een automatisme om te kiezen voor 'de stad' of 'een wijk' als systeem. Het kan echter per geval verschillen welke afbakening het meest relevant is. Het systeem moet in ieder geval voldoende handvatten bieden voor oplossing van het probleem. De keuze kan bepaald worden door:

- Het complex van problemen dat centraal staat. Bijvoorbeeld de problemen die samenhangen met 'verdichting': veel mensen en functies binnen een beperkt gebied;
- De behoefte die het systeem vervult te beschouwen. Bij stedelijke vernieuwing gaat het om behoeften als wonen, werken, voeden, recreëren en verplaatsen;
- Het systeem moet voldoende vrijheidsgraden bieden voor oplossingen. Soms zijn ook andere schaalniveaus dan de wijk of stad van belang, bijvoorbeeld de regio;
- Bestuurlijke eenheid. Bijvoorbeeld een gemeente of provincie;
- Sociale structuren;
- Economische ordening;
- Ruimtelijke eenheden, zoals een regio of een gebied dat door natuurlijke grenzen (rivieren, heuvels) afgebakend wordt.

¹ Zie voor meer informatie de website van de Vereniging Deltametropool, www.deltametropool.nl

Wat is een systeembenadering in stedelijke vernieuwing concreet?

Met een systeembenadering bedoelen wij in dit verslag een analytisch instrument, een 'bril' (methode) om naar steden en naar stedelijke vernieuwing te kijken, waardoor die werkelijkheid beter geanalyseerd en gestructureerd kan worden. De belangrijkste stappen van een systeemanalyse zijn:

1. Het systeem afbakenen;
2. De elementen van het systeem benoemen;
3. De relaties tussen de elementen benoemen;
4. De doorwerking van ingrepen in het systeem verkennen

In het tekstkader hierna worden drie voorbeelden besproken van instrumenten voor stedelijke vernieuwing die uitgaan van een systeembenadering. Opvallend is dat de eerste stap, de afbakening van het systeem, niet een expliciet onderdeel is van deze drie instrumenten. De Ecopolis-benadering en het driehoeksmodel zijn vooral bedoeld ter ondersteuning van de tweede, derde en vierde stap. Deze twee modellen gaan beide uit van de stad als ruimtelijk systeem. Beide geven een aantal categorieën van systeemelementen aan (bij Ecopolis: ecologische, sociale en ruimtelijke kwaliteiten; bij het driehoeksmodel: welvaart, natuur en welzijn), waarmee de relevante elementen van het systeem 'stad' gestructureerd in kaart kunnen worden gebracht. En dit is vervolgens de basis om de relaties tussen de systeemelementen te benoemen en om de doorwerking van ingrepen in het systeem (lees: maatregelen in het kader van stedelijke vernieuwing) te verkennen. Het 'Eco-device'-model, ten slotte, gaat uit van een functionele systeemafbakening, namelijk het proces van bouwen en wonen. Ook het 'Eco-device'-model biedt ondersteuning voor de tweede, derde en vierde stap. De systeemelementen en -relaties zijn al vrij ver voorgestructureerd.

In het hiernavolgende gaan we na wat de meerwaarde van een systeembenadering in het algemeen kan zijn. We doen er dus geen uitspraak over of de drie voorbeelden van instrumenten die uitgaan van een systeembenadering nuttige hulpmiddelen zijn, maar of een systeembenadering als analysehulpmiddel in het algemeen nuttig is voor het proces van stedelijke vernieuwing.

Ecopolis-benadering

De Ecopolis-benadering gaat uit van ecologische, sociale en ruimtelijke kwaliteiten (stromen, participatie, gebieden). Bij stromen gaat het om grondstoffen als energie, water en afval en de gevolgen voor de milieukwaliteit. Bij gebieden wordt bedoeld op gebiedsgericht maatwerk per stadswijk of buurt, afhankelijk van de kenmerken van dat gebied met een specifieke gebruiks- en belevingswaarde. De sociale component heeft betrekking op het gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van beleid (proceskwaliteit) en een gezond sociaal milieu, mede door participatie van burgers. Met de Ecopolis-benadering kan vanuit deze drie invalshoeken aan een plan gewerkt worden. Duurzaam stromenbeheer (preventie, ketenbeheer, brongericht beleid), duurzaam gebiedenbeheer (lokale potenties benutten, gebiedsgericht/effectgericht beleid)

en duurzaam en milieubewust gedrag van actoren (zelforganisatie, doelgroepenbeleid) krijgen daarbij aandacht (GIDO, 2002 p.114).

Driehoeksmodel ICIS

Het driehoeksmodel van ICIS (Van de Lindt e.a., 2002) onderscheidt drie 'kapitalen' van steden: welvaart, natuur en welzijn. Deze kapitalen zijn weer opgedeeld in voorraden zoals werkgelegenheid, kennis, groen in de stad en sociale samenhang. Stromen zijn de relaties tussen deze voorraden. Aangezien de stromen continu in interactie zijn met de voorraden, zijn de veranderingen in een stad het gevolg van een wisselwerking tussen trage en snelle veranderingen.

Het driehoeksmodel kan ingezet worden om de discussie over een duurzame stedelijke ontwikkeling op gestructureerde wijze handen en voeten te geven. Er worden drie functies aan toegekend:

- *Analysekader en draagvlakkatalysator*
Het driehoeksmodel is een basis voor een evenwichtige benadering van stedelijke ontwikkeling omdat het dwingt om ook minder fysieke kanten van (ruimtelijke) vraagstukken te expliciteren en om aandacht te hebben voor zowel veranderingen op korte termijn (stromen) als op langere termijn (voorraden) en de samenhang daartussen. Het model dient dus als analysekader om zicht te krijgen op de stedelijke dynamiek. In combinatie met een participatieve benadering draagt het bovendien bij aan draagvlak.
- *Afwegingskader*
Duurzame stedelijke ontwikkeling betekent prestatie management van voorraden. Het gebruik van het driehoeksmodel maakt investeringsbeslissingen hieromtrent helder en transparant en biedt ondersteuning aan een beleid richting duurzame stedelijke ontwikkeling.
- *Monitoringskader*
Het driehoeksmodel heeft ook de functie van integraal monitoringsinstrument. De meerwaarde ten opzichte van de huidige monitors is dat een breed en samenhangend beeld van de ontwikkeling van de stad wordt gegeven.

'Eco-device'-model

Dit model kan worden toegepast op het proces van bouwen en wonen. Het proces wordt beschouwd als een 'black box' met een input en een output. De doorstroming in het systeem wordt als ongewenst beschouwd, omdat zowel een grotere input als een grotere output achteruitgang voor het milieu betekenen. Het 'eco-device'-model is de basis voor een driestappenstrategie waarbij maatregelen op effectiviteit worden geordend (GIDO, 2002 p.114).

Aan de inputkant van het systeem:
Stap 1: voorkom onnodig gebruik
Stap 2: gebruik eindeloze bronnen
Stap 3: gebruik eindige bronnen verstandig

Aan de output kant van het systeem:
Stap 1: voorkom afval
Stap 2: hergebruik afval
Stap 3: verwerk afval verstandig

Wat levert een systeembenadering op voor duurzame stedelijke vernieuwing?

Een volgende vraag is wat een systeembenadering precies oplevert in het geval van stedelijke vernieuwing. Denken over (duurzame) stedelijke vernieuwing in systeemtermen heeft allereerst het voordeel dat samenhangen centraal komen te staan. Op dit moment krijgen veel samenhangen weinig aandacht in stedelijke vernieuwing; zo blijft de relatie tussen de fysieke uitstraling en inrichting van een wijk met de sociale structuur vaak onderbelicht. Met een systeembenadering kan de samenhang tussen fysieke en sociale aspecten meer in beeld komen, omdat dit beide elementen zijn van 'het systeem'. Ook ontbreekt op dit moment vaak samenhang tussen ontwikkelingen op stedelijk (lokaal) niveau enerzijds en op regionaal en/of nationaal niveau anderzijds. Gemeentelijk beleid gaat vaak alleen over het gebied binnen de gemeentegrenzen, afstemming met andere gemeenten in de regio vindt nog heel weinig plaats.

Onderstaand voorbeeld van de verkeersproblematiek in de Kanaalstraat in het Utrechtse Lombok geeft aan dat nog (te) weinig in samenhang geanalyseerd wordt, terwijl die samenhang essentieel is om tot oplossingen te komen die ook in de praktijk goed functioneren.

Voorbeeld verkeersproblemen in de Utrechtse Kanaalstraat

De Kanaalstraat is een winkelstraat in de wijk Lombok in Utrecht. In de straat zijn een groot aantal (allochtone) winkeliers in een zeer klein gebied geconcentreerd. Vooral op zaterdag is het een drukte van belang, omdat veel kopers van buiten de wijk Lombok inkopen doen voor de hele week. Door (dubbel)parkeren op de rijbaan zijn opstoppingen het gevolg. Fietzers en de stadsbus komen er nauwelijks door.

De gemeente Utrecht heeft nu het plan opgevat om in de Kanaalstraat fietsstroken aan te brengen. Door met stippellijnen aan te geven waar automobilisten ruimte moeten laten voor fietsers hoopt de gemeente de doorstroming en de fietsveiligheid te bevorderen.

Wanneer we op deze situatie een systeemanalyse toepassen, zouden andere oplossingen in beeld kunnen komen. Het fysieke knelpunt in de Kanaalstraat, verkeersopstopping, is

gerelateerd aan sociale en economische aspecten. Voor de winkeliers is het van belang dat hun klanten voor de deur kunnen parkeren. De opstoppingen die dit veroorzaakt 'horen er bij' en passen bij de rest van het plaatje: drukte, herrie, rondslingerend afval. De lusten van parkeren voor de deur zijn vooral voor de bezoekers/klanten, de lasten voor omwonenden. Sociaal-cultureel gezien is er sprake van weinig 'zorg' om de situatie van verkeersopstopping, herrie, en rondslingerend afval.

Fietsstroken zullen waarschijnlijk weinig effectief zijn omdat de cultuur er niet naar is. Automobilisten trekken zich er hoogstwaarschijnlijk weinig van aan en winkeliers willen graag dat hun klanten voor de deur kunnen parkeren. Uit systeemanalyse leren we dus dat rekening gehouden moet worden met de cultuur en met andere inrichtings- en beheer kwesties zoals bereikbaarheid en rondslingerend afval. Dit betekent: óf de situatie 'integraal' aanpakken (dus ook aandacht voor de cultuur, economie, voor inrichting én voor beheer) óf de situatie laten zoals die is.

Inmiddels heeft de Fietsersbond het plan van de gemeente teleurstellend genoemd, het plan om fietsstroken aan te brengen noemt ze 'zinloos' (Spring in 't Veld, 2003).

Een tweede voordeel is dat, doordat de samenhangen die van belang zijn voor stedelijke vernieuwing meer zichtbaar worden, de problemen en potenties van een wijk, buurt of stad beter beschreven kunnen worden. Met andere woorden: de huidige situatie kan beter beschreven worden.

Een derde voordeel van het toepassen van een systeembenadering is dat de doorwerking van maatregelen beter verkend kan worden. In systeemtermen: de effecten van ingrepen in één deel van het systeem op andere delen kunnen verkend worden. Daardoor wordt duidelijk dat verandering van één onderdeel van het systeem gevolgen heeft voor andere delen van het systeem. Langs die weg kunnen gewenste en ongewenste consequenties van ingrepen beter worden voorspeld. Zo wordt de kans gereduceerd dat oplossingen gekozen worden die op korte termijn goed werken maar op langere termijn negatieve effecten hebben (zie ook het statement van Senge in de tekstbox in paragraaf 5.1: 'when viewed in system terms short-term improvements often involve very significant long-term costs'). Ook komen eventuele tegenstrijdigheden eerder aan het licht.

Maar ook wordt duidelijk dat een aantal veranderingen tegelijkertijd in gang gezet moeten worden om tot samenhang in verandering te komen. De stedelijke vernieuwing beoogt dat ook, door bijvoorbeeld op wijkniveau verloederende gebieden te gaan door zowel de woningvoorraad te verbeteren als het voorzieningenniveau te vergroten en tegelijkertijd de openbare ruimte op te knappen.

Een vierde voordeel is dat een systeembenadering kan helpen om samenhang aan te brengen in de wensen en belangen van de verschillende actoren. Er is vaak wrijving (of zo wordt het ervaren) tussen de wensen van verschillende actoren en tussen individuele agenda's en het

collectieve belang. Vaak blijkt echter dat actoren op langere termijn wel dezelfde wensen hebben, bijvoorbeeld een schone en veilige omgeving, maar dat hun meningen uiteenlopen op het niveau van oplossingen. Dit heeft dan vaak met kortetermijnbelangen te maken. Een systeembenadering kan helpen om de wensen op één lijn te brengen doordat het de consequenties van oplossingen in beeld brengt.

Samenvattend: een systeembenadering kan gebruikt worden om samenhangen zichtbaar te maken die van belang zijn voor stedelijke vernieuwing. Het kan daarom gebruikt worden om de problemen en kansen van een wijk (of buurt, of stad) nauwkeurig te beschrijven (het heden) en om de doelen en ambities van een stedelijk vernieuwingstraject helder te bepalen (de toekomst). Op basis daarvan kunnen maatregelen gericht gekozen worden (hoe). Door een systeembenadering toe te passen is in principe een betere, gerichtere aanpak van stedelijke vernieuwing mogelijk.

Systeembenadering voor analyse van de sturing

Een systeembenadering hoeft niet alleen op 'inhoudelijke' elementen van een systeem toegepast te worden. Het kan ook gaan om de inrichting van het proces van stedelijke vernieuwing. Met andere woorden: om het analyseren van hoe sturing plaatsvindt in de stedelijke vernieuwing. Daarmee kan samenhang (of het ontbreken daarvan) in regelgeving doorgrond worden vanuit het perspectief van duurzaamheid.

Uit een dergelijke analyse kan blijken hoe in de bestaande situatie overheden en andere actoren samenwerken (en elkaar sturen of trachten te sturen), hoe beleid en beleidsprocessen georganiseerd worden en hoe binnen de gemeentelijke overheid ambtenaren, bestuur en politiek zich tot elkaar verhouden; de systeembenadering ten behoeve van een analyse van regelgeving en beleid kortom.

Daarbij is het volgende aandachtspunt van bijzonder belang: wet- en regelgeving en beleidsroutines zijn in het algemeen een antwoord op problemen of wensen die zich in het verleden voordeden. Dat wil niet zeggen dat daarmee ook toekomstige ontwikkelingen en wensen geholpen zijn. Bovendien hebben regels niet alleen gewenste, maar evengoed ongewenste (neven)effecten. Het in kaart brengen van die gewenste en ongewenste effecten is een belangrijke opgave bij stedelijke vernieuwing. Daarmee kan namelijk in een volgende stap (de aanpak voor duurzame stedelijke vernieuwing) worden bezien hoe het systeem van wet- en regelgeving gebruikt kan worden en/of verandering behoeft.

Een bekend voorbeeld is de typering als hiërarchische sturing (top-down) en netwerksturing (bottom-up) ofwel het unicentrisch sturingsperspectief en het pluricentrisch perspectief. De systeembenadering wordt in dit geval gebruikt voor

een analyse van de sturing van de stedelijke vernieuwing, waarbij overheid en andere partijen betrokken zijn.

Hiërarchisch sturingsperspectief: de overheid staat 'boven' andere partijen en legt wet- en regelgeving op aan de maatschappij. Bijvoorbeeld het opleggen van emissienormen en het afgeven van vergunningen per bedrijf. Regelgeving op rijksniveau is het kader voor en werkt door naar provinciaal en gemeentelijk niveau. Wanneer de uitvoering van het beleid niet goed verloopt, dan komt dat volgens de hiërarchische benadering omdat niet de juiste regels zijn vastgesteld door de overheid.

Netwerkbepandering: maatschappelijke actoren zoeken samen naar de na te streven doelen. De overheid heeft geen centrale positie, maar is één van de maatschappelijke partijen. Wanneer de uitvoering van het beleid in de netwerkbepandering niet goed verloopt, komt dat omdat niet de goede partijen betrokken zijn of omdat ze niet op de goede manier bij het beleid betrokken zijn.

In de praktijk van stedelijke vernieuwing zien we nu vaak een tussenvorm tussen hiërarchische sturing en een netwerkbepandering. Gemeente en rijk sturen niet meer geheel hiërarchisch, maar betrekken burgers en bedrijven bij vernieuwingsprojecten. Hiermee is echter nog geen sprake van een netwerkbepandering omdat het initiatief en de uitwerking nog steeds vrijwel geheel bij de overheid ligt en creatieve ideeën van andere actoren alleen meegenomen worden voor zover dat én in het proces én binnen de bestaande regelgeving past.

5.3 Beperkingen aan een systeembepandering voor stedelijke vernieuwing

Het toepassen van een systeembepandering in stedelijke vernieuwing heeft een aantal voordelen, concludeerden we in de vorige paragraaf. Maar hier passen ook een aantal kanttekeningen. Welke pretenties kan een systeembepandering niet waarmaken in onze optiek?

Ten eerste zal stedelijke vernieuwing door een systeembepandering niet automatisch duurzamer worden. Een analyse kan immers nog zo goed zijn, dat betekent nog niet dat daarmee ook een keuze gemaakt wordt richting duurzaamheid. Machtsverhoudingen en besluitvorming zorgen voor die keuze, niet een systeembepandering op zichzelf. Wel is het volgens ons zo, dat een zorgvuldige analyse door toepassing van een systeembepandering aan het licht brengt welke doelstellingen en wensen te verenigen zijn en welke juist niet, en welke consequenties dit kan hebben.

Ogen openen

Sloop en nieuwbouw worden bij stedelijke vernieuwing vaak beschouwd als de manier om een wijk te revitaliseren. Een systeembenadering kan meer aandacht vestigen op de sociale en economische pijlers van duurzaamheid als oplossingsrichtingen, maar er kunnen tal van redenen zijn die er toe leiden dat sloop- en nieuwbouw uiteindelijk toch als de belangrijkste oplossing gezien wordt (zie tekstkader paragraaf 3, Het Slopersbal). Daar staat tegenover dat toepassing van een systeembenadering wel de ogen kan openen voor de effecten die sloop- en nieuwbouw in een wijk hebben op een ander deel van het systeem. Bijvoorbeeld dat criminaliteit zich verplaatst en een andere wijk gaat verloederen.

Ook leidt een systeembenadering niet automatisch tot een goede procesgang van de stedelijke vernieuwing. Een systeembenadering als analysehulpmiddel geeft inzicht en kan worden gebruikt om kansen en knelpunten te analyseren in de voorbereidingsfase. Een goede 'procesarchitectuur' en uitvoering veel meer te maken heeft met verschillen en overeenkomsten in belangen, met machtsverhoudingen en met politieke rationaliteiten. Een systeembenadering kan een goed verloop van het proces echter wel bevorderen. Dat gebeurt wanneer kennis over samenhangen en tegenstrijdigheden, problemen en oplossingen, korte en lange termijn en andere samenhangen goed in beeld gebracht worden. Of die kennis vervolgens ook bij betrokken of te betrekken partijen terechtkomt, gedeeld wordt en de besluitvorming beïnvloedt, ligt buiten het bereik van de systeembenadering. Overigens kan en zal een gezamenlijke analyse door actoren meestal wel leiden tot meer onderling begrip en overeenstemming en op die manier bijdragen aan een goed proces.

De conclusie is dat een systeembenadering kan bijdragen aan duurzame stedelijke vernieuwing, maar dat het er geen garantie voor is. Dit leidt ons tot de vraag hoe een sprong in duurzaamheid extra kan worden gestimuleerd. Daarvoor introduceren we in de volgende paragraaf het gedachtegoed van transitie management.

6. Vernieuwing in de aanpak

Transitiemanagement als weg naar duurzame stedelijke vernieuwing

De kern van de benodigde aanpak richting duurzame stedelijke vernieuwing is volgens ons: samenhangende veranderingen op diverse deelterreinen mogelijk maken en stimuleren. Het gaat niet om het oplossen van afzonderlijke knelpunten, maar om het streven naar duurzame ontwikkeling en het op gang brengen van het zelfvernieuwend vermogen van stedelijke gebieden. Dit streven is ook te zien in recente literatuur over transitie en hardnekkige maatschappelijke vraagstukken. Onder transitie worden in het algemeen grote veranderingen (omwentelingen) verstaan die zich over langere periode voltrekken. Vaak gaat het om een samenspel van meerdere kleinere veranderingen in verschillende domeinen. In deze paragraaf gaan we na of transitiemanagement kan bijdragen aan vernieuwing in de stedelijke vernieuwing.

Transitiemanagement is gericht op het laten ontstaan van een 'kritische massa'. Een transitie bestaat uit verschillende fasen: een initiatiefase, een acceleratiefasen en een stabilisatiefase. In de initiatiefase is nog weinig verandering zichtbaar. Dit is echter een cruciale fase van transitie omdat hierin de kritische massa ontstaat en de benodigde voorwaarden worden gecreëerd voor een acceleratie in de navolgende fase. Met kritische massa doelen we hier op het aantal maatschappelijke stakeholders bij wie sprake is van (Molendijk e.a., 2002):

- Bewustzijn van de noodzaak van een transitie ('het moet anders');
- 'Sense of urgency' en commitment aan de transitie ('ik wil het anders');
- Handelingalternatieven ('het kan anders').

In de initiatiefase is transitiemanagement in feite gericht op het bij elkaar brengen van de vier stromen: problemen (actoren formuleren samen wat problemen zijn waarvoor vernieuwing nodig is), oplossingen (door te experimenteren, nieuwe wegen te verkennen komen vernieuwende oplossingen dichterbij), deelnemers (actoren samen laten werken) en keuzemomenten.

Het denken in samenhangen en gelijktijdig tot stand brengen van veranderingen in een aantal deeldomeinen zodat een geschikt 'klimaat' ontstaat voor een sprong in duurzaamheid is mede geïnspireerd op en sluit aan bij de theorie van Kingdon over agendavormingstheorieën.

Kingdons theorie over agendavormingsprocessen

Kingdon sluit aan bij de gedachte van het stromenmodel dat een uiteindelijke beslissing het gevolg is van het elkaar treffen van vier stromen: problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemomenten. Naar aanleiding hiervan vraagt Kingdon zich af waarom sommige problemen en oplossingen wel aandacht krijgen en andere geen of niet gekozen worden. De conclusie is dat wanneer er zowel een ontvankelijk politiek klimaat is als problemen én

werkbare oplossingen, de tijd rijp is voor een plaats op de beleidsagenda. Een erkend probleem, een uitvoerbare oplossing, en de tijd is er rijp voor (Van de Graaf en Hoppe, p. 195 e.v.). Dit stromenmodel gaat dus (anders dan het barrièremodel: brede steun bij partijen is voorwaarde voor agendavorming) uit van de noodzaak van samenhangende ontwikkelingen.

Is transitie management toepasbaar voor stedelijke vernieuwing?

Transitiemanagement is een begrip dat is geïntroduceerd voor beleid gericht op bewuste beïnvloeding van veranderingen op systeemniveau. Het is de vraag of dit begrip zich zonder meer laat toepassen op de stad als systeem. Onder 'transities' worden immers grootschalige onwentelingen verstaan die de reikwijdte van duurzame stedelijke vernieuwing ver overstijgen. Misschien is het begrip een maatje te groot voor systeemveranderingen in de stad. Tegelijkertijd echter kunnen we constateren dat het type hardnekkige problemen waarvoor transitie management is bedacht veel overeenkomsten vertoont met de problemen van stedelijke vernieuwing. Er zijn onmiskenbaar parallellen tussen transitie management en ideeën die worden geventileerd over duurzame stedelijke vernieuwing, bijvoorbeeld wat betreft:

- Nieuwe vormen van sturing van stedelijke vernieuwing (netwerkbenadering, waarbij de overheid een meer faciliterende, stimulerende rol speelt);
- De financiering (meer gemengd publiek/private financiering);
- De belemmerende en faciliterende rol van regelgeving (strengere voorschriften, maar ook ruimte voor experimenten);
- De benodigde kennis (transdisciplinaire kennis van bijvoorbeeld experts, maar evengoed van allochtone bewoners en kinderen).

Transitiemanagement moet dan gericht zijn op het 'verknopen' van verschillende aspecten die van belang zijn voor duurzame stedelijke vernieuwing, zoals:

- Korte en lange termijn;
- Belangen van verschillende actoren;
- Kennisvelden en soorten kennis;
- Kosten en baten;
- Fysieke en sociale systemen;
- Onderdelen van de beleidscyclus (ontwerp, inrichting en beheer).

Transitiemanagement is een poging om een alternatief te bieden voor maatschappelijk gewoontegedrag door het opbouwen van nieuwe vormen van samenwerking, het creëren van vrijplaatsen voor experimenten en het opdoen van leerervaringen. Lokale partijen kunnen een pioniersrol vervullen, nieuwe wegen verkennen, denken omzetten in doen, initiatieven nemen om met tastbare voorbeelden te illustreren dat het ook anders kan. Overigens is er de afgelopen jaren al wel gewerkt aan het vergroten van de speelruimte voor lokaal maatwerk. Regelingen zoals de Experimentenwet Stad en Milieu, ISV en het Garantiefonds (zie kaders) maken dat mogelijk.

Experimenteren met Stad & Milieu en ervaringen met het ISV

Omdat milieuregelgeving beperkend leek voor de 'compacte stad' waar het ministerie van VROM naar streeft, is de Stad & Milieu-benadering uitgewerkt. In 25 binnenstedelijke gebieden is het sinds enkele jaren mogelijk om af te wijken van milieunormen en procedures. Daardoor zou het eenvoudiger worden om te bouwen in binnensteden, ook wanneer regelgeving voor bodemvervuiling of geluidshinder dat onmogelijk maakte. Inmiddels blijkt dat tot nu toe slechts drie van de 25 experimentgebieden het daadwerkelijk nodig vinden om af te wijken van milieunormen. Doordat gezocht is naar creatieve oplossingen en regelgeving verduidelijkt is door een betere communicatie tussen het rijk en de experimenteergebieden, bleek het vaak mogelijk om binnen milieuregelgeving te blijven (Van Geleuken, 2001).

In het ISV-beleid blijkt dat verschillende onderdelen van het ministerie van VROM verschillende signalen afgeven aan gemeenten. Vanuit DG Milieu wordt veel aandacht gevraagd voor milieuaspecten, maar DG Wonen blijkt daar soms juist helemaal geen aandacht voor te vragen.

Garantiefonds voor versnelling stedelijke vernieuwing

Om versnelling in de stedelijke vernieuwing mogelijk te maken, wordt een Garantiefonds voor de Stedelijke Vernieuwing opgericht. Initiatiefnemers van dit fonds zijn De Vernieuwde Stad, het platform van grootstedelijke woningcorporaties, Aedes vereniging van woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Door het Garantiefonds kunnen investeringen naar voren worden gehaald en kan de stedelijke vernieuwing worden versneld. Het fonds wordt gevoed met de garanties die komen van collega-corporaties die relatief veel financieringsruimte hebben en weinig investeren (Aedes, 2003).

Concreet betekent dit het tegelijkertijd mogelijk maken en realiseren van een aantal veranderingen in stedelijke vernieuwing. Een mogelijkheid is het opstarten van experimenten in bepaalde gebieden, zoals bijvoorbeeld het aanbrengen van veranderingen in de aansturing van stedelijke vernieuwing (aanstellen van een van de gemeente onafhankelijke projectmanager), in de financiering (realisatie en beheer aan elkaar koppelen, woonlasten in plaats van huurprijzen in sociale woningbouw), in regelgeving (ruimte voor het mogen afwijken van het Bouwbesluit) en in kennistoepassing (transdisciplinaire kennis van bijvoorbeeld experts, maar evengoed van allochtone bewoners en kinderen).

Om tot een dergelijke aanpak te komen, is het belangrijk dat betrokken partijen kunnen en willen bijdragen aan de transitie. In de volgende paragraaf geven we een eerste schets van de rollen van verschillende partijen in de transitie naar duurzame stedelijke vernieuwing.

7. Nieuwe rollen?

Mogelijke rollen voor partijen op weg naar een transitie

De gewenste paradigmaverandering in stedelijke vernieuwing die in paragraaf 4 geschetst is, kunnen we nu concreter maken. We vragen ons daarvoor af hoe deze paradigmaverandering door partijen concreter ingevuld kan worden. In deze paragraaf geven we daarvoor een aantal aanbevelingen. Daarbij gebruiken we het gedachtegoed van de systeembenadering (hoofdstuk 5) en van transitie management (hoofdstuk 6) als kapstok.

In feite gaat het bij de gewenste verandering in paradigma voor een belangrijk deel om de volgende veranderingen:

- Een andere inhoudelijke benadering van stedelijke vernieuwing;
- Een andere inrichting van het proces van stedelijke vernieuwing;
- Anders omgaan met kennis.

Deze drie veranderingen zijn zeker niet voor elke betrokken partij van even groot belang; ze zijn voor een deel juist actorspecifiek. We beschouwen de volgende vier clusters van partijen:

- Gemeenten;
- Rijk en provincies;
- Burgers en bedrijfsleven (inclusief woningbouwcorporaties);
- Deskundigen en kennisinstellingen.

Gemeenten

Inhoudelijke benadering

Een systeembenadering kan waardevol zijn om tot een meer samenhangende aanpak te komen van stedelijke vernieuwing. Gemeenten kunnen een systeembenadering toepassen in met name de voorbereidingsfase van de beleidscyclus. Een systeembenadering kan als analysehulpmiddel helpen om een helder zicht te krijgen op de problematiek in een stad of wijk en om gericht maatregelen te formuleren. Een eerste stap daarbij is overigens het aandacht besteden aan de afbakening van het systeem. Gaat het om een buurt of wijk als geheel, of alleen om de infrastructuur; gaat het om een aantal wijken tegelijk, de hele stad, of moet de problematiek regionaal bekeken worden?

Gemeenten dienen daarbij allereerst meer aandacht te besteden aan de afbakening van het systeem. Dat betekent: meer aandacht voor de relaties tussen een te vernieuwen woonwijk en de omgeving. Voorbeelden daarvan zijn in het voorgaande al genoemd: treedt er bij de aanpak van een wijk geen verschuiving op naar een andere kwetsbare wijk? En is er een goede analyse van de kansen en problemen in het gebied in relatie tot de omgeving? Kan er bijvoorbeeld meer regionaal worden samengewerkt, zodat niet elke gemeente hetzelfde

bouwprogramma realiseert?

Proces

Geredeneerd vanuit het gewenste paradigma zou het proces van stedelijke vernieuwing flexibel en transparant moeten zijn. Met samenwerking tussen partijen daar en op het moment dat ze elkaar het meeste meerwaarde bieden. En met transparante eisen, afweging en beoordeling. Dat vergt een 'uitvoeringskalender' waarin activiteiten zijn toebedeeld aan verschillende partijen op zodanige wijze dat ze niet alleen qua inhoud, maar ook qua timing goed op elkaar aansluiten. Dit 'uitvoeringsmanagement' verdient meer aandacht, bijvoorbeeld door goede voorbeelden daarvan nationaal bekendheid te geven. De VNG kan die rol op zich nemen.

Een proces dat gericht is op samenwerking gaat ook veel meer uit van een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere partijen dan van de gemeente als centrale sturende actor zoals dat nu het geval is. Voor een gemeente betekent dit een nieuwe rol, meer faciliterend en voorwaardenscheppend. De gemeente is degene die deze nieuwe procesarchitectuur vorm en inhoud kan geven. Dit kan op gespannen voet staan met de huidige rol als vertegenwoordiger van 'het' algemeen belang, maar ook als partij die financieel kan profiteren van stedelijke vernieuwing en bouwprojecten.

Een aanbeveling is daarom na te gaan hoe voorkomen kan worden dat deze twee rollen elkaar negatief beïnvloeden. Dat kan door duurzaamheid een duidelijke plaats te geven in het financiële belang van een gemeente. Maar ook door bijvoorbeeld de regierol te delegeren naar een onafhankelijke partij of organisatie, bijvoorbeeld een 'WOM+ -achtige' organisatie waarmee in Groot-Brittannië positieve ervaringen zijn opgedaan². Maar ook een onafhankelijk projectleider met een duidelijk mandaat (ook voor wat betreft duurzame ontwikkeling) kan al een stap in die richting zijn.

Kennis

Gemeenten zullen moeten nagaan hoe bestaande barrières voor het transitieproces, zoals in de weg staande regels en wetten, weggenomen kunnen worden.

Rijk en provincies

Inhoudelijke benadering

De kritiek dat het Rijk veel te verkokerd opereert, is bekend. Een concrete aanbeveling is dat het Rijk gemeenten gaat ondersteunen door in stedelijke vernieuwingsprojecten één aanspreekpunt (één loket) aan te bieden dat vervolgens de coördinatie op rijksniveau verzorgt.

Proces

² WOM staat voor WijkOntwikkelingsMaatschappij, een constructie waarin woningcorporaties en projectontwikkelaars samenwerken. Met WOM+ bedoelen we organisaties die onafhankelijk zijn van overheden en redelijk vergaande eigen bevoegdheden hebben. In Groot-Brittannië zijn goede ervaringen opgedaan met dergelijke organisaties.

Het Rijk dient waar nodig experimenteerruimte te bieden en in ieder geval mee te denken hoe creatief met regelgeving kan worden omgegaan. Ervaringen met de Stad & Milieu-benadering leren dat daardoor veel meer mogelijk is dan gemeenten dachten. Experimenten kunnen helpen bij het in de vorige paragraaf bepleite transitie management. Één of meerdere experimenten met 'vernieuwing van de stedelijke vernieuwing' zijn gewenst. Daarin zou de combinatie van systeembenadering en transitie management kunnen worden uitprobeerd. Belangrijk is daarbij dat partijen los kunnen komen van bestaande kaders en regels. Het gaat er immers om het 'denkraam' te vergroten, ruimte te geven aan vernieuwende oplossingen, obstakels in de huidige routine te doorbreken en te doen wat in de dagelijkse praktijk nagelaten wordt. Dat betekent dat in de voorgestelde experimenten regelgeving, financieringsroutines, ingesloten samenwerkingspatronen (tijdelijk) aan de kant moeten worden geschoven. Wat wel nodig lijkt te zijn, is een onafhankelijke aanjager ('sprongmanager'), gebruik maken en ontwikkelen van nieuwe (transdisciplinaire) kennis en creativiteit in de betrokkenheid van het bestuur.

Kennis

Rijk en provincies kunnen leerervaringen meer uit- en overdragen. Daarin wordt op dit moment al veel geïnvesteerd, doorgaans in de vorm van rapporten. Helpdesks, masterclasses, stages e.d. kunnen kennisverspreiding verder stimuleren.

Burgers en bedrijfsleven

Inhoudelijke benadering

Burgers, projectontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties zijn belangrijke spelers bij stedelijke vernieuwing. Hoewel het hier gaat om een aantal heel verschillende partijen, behandelen we ze hier onder één noemer. Gemeenschappelijk is dat deze partijen als gebruiker of eigenaar betrokken zijn bij stedelijke vernieuwing en te maken hebben met financiering, uitvoering, beheer en gebruik. Aanbevelingen zijn de volgende:

Projectontwikkelaars kunnen zich meer oriënteren en een rol claimen voor activiteiten die liggen buiten het bouwproces. Bijvoorbeeld door na te denken over een rol in het beheer na realisatie of in de ontwikkeling van programma's met een lange looptijd.

Beleggers hebben een belang bij duurzaamheid waar dit raakt aan het rendement van beleggingen op lange termijn. Een winkelcentrum dat na tien jaar verpauperd is en grotendeels leegstaat, is immers geen goede belegging. Beleggers kunnen in dit licht voorstellen doen om duurzaamheid expliciet een plaats te geven in hun strategie en overheid en andere partijen daarbij betrekken.

Ook woningcorporaties kunnen maatschappelijk verantwoord ondernemen handen en voeten geven door zich meer open te stellen voor experimenten, vernieuwing en het gezamenlijk creëren van ruimte voor duurzaamheid (vergelijk: Garantiefonds voor de Stedelijke Vernieuwing, zie tekstkader hoofdstuk 6).

Proces

Burgers zijn vaak slecht georganiseerd, maken weinig gebruik van kanalen om hun mening te geven en worden vaak pas actief bij incidenten. Door zich te organiseren en een eigen visie en strategie te bepalen, kunnen ze grote invloed hebben. Dat vergt veel inzet, maar tegelijkertijd zijn overheden ook steeds meer coöperatief en stimuleren het feit dat burgers zich organiseren.

Voor projectontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties geldt dat zij vaak de overheid verwijten slecht te communiceren. Maar ook deze partijen kunnen veel beter communiceren, uitdragen wat hun belangen en wensen zijn, op zoek gaan naar coalities en zich meer richten op de langere termijn.

Kennis

Burgers zijn als bewoner expert als het gaat om eisen aan de woning en woonomgeving. Bovendien hebben zij een integrale blik op de werkelijkheid. Op dat vlak kunnen ze specialisten verslaan. Om kennis te verwerven en een positie op te bouwen, kunnen ze veel meer gebruik maken van kennisinstellingen en deskundigheid die ook onder burgers zelf aanwezig is. Veel succesvolle burgerinitiatieven drijven op kennis van burgers zelf. Maar burgers kunnen ook een beroep doen op de overheid om onderzoek uit te laten voeren. Burgers kunnen overheden en andere partijen ook helpen, doordat zij door hun ervaringskennis van hun leefomgeving weten wat er speelt en welke samenhangen er zijn tussen problemen en tussen problemen en oplossingen.

Deskundigen en kennisinstellingen

Inhoudelijke benadering

Kennisinstellingen kunnen helpen om handen en voeten te geven aan systeembenaderingen als analysehulpmiddel in de vorm van verkenningen, het toewerken naar keuzevarianten, het vertalen van maatregelen en acties naar consequenties en het ontwikkelen van nieuwe sturingsmodellen.

Proces

Kennisinstellingen kunnen zich meer richten op de uitvoeringspraktijk van het werkveld. Bijvoorbeeld door het begeleiden van experimenten met 'vernieuwing van de stedelijke vernieuwing'. Daarin zou de combinatie van systeembenadering en transitie management kunnen worden uitgetoet. Belangrijk is daarbij dat partijen los kunnen komen van bestaande kaders en regels. Het gaat er immers om het 'denkraam' te vergroten, ruimte te geven aan vernieuwende oplossingen, obstakels in de huidige routine te doorbreken en te doen wat in de dagelijkse praktijk nagelaten wordt. Dat betekent dat in de voorgestelde experimenten regelgeving, financieringsroutines, ingesleten samenwerkingspatronen (tijdelijk) aan de kant moeten worden geschoven. Wat wel nodig lijkt te zijn, is een onafhankelijke aanjager ('sprongmanager'), gebruik maken en ontwikkelen van nieuwe (transdisciplinaire) kennis en creativiteit in betrokkenheid van het bestuur.

Kennis

Als vernieuwende taak kunnen zij helpen transdisciplinaire kennis te ontwikkelen en in te brengen in stedelijke vernieuwing. Het gaat daarbij om het integreren van kennis uit verschillende wetenschappelijke disciplines met praktijkkennis. Wederzijds leren en probleemoplossen staan daarbij centraal (Regeer, 2003).

Deze vernieuwende transdisciplinaire aanpak heeft relaties met interactief projectmatig werken, management van innovatieprocessen en procesmatig creëren. In de praktijk blijkt e.e.a. nog lastig in te passen in bestaande werkwijzen omdat bijvoorbeeld bij de start van een project al een projectplan klaar moet liggen. De mogelijkheden van actoren om creatief en co-productief mee te werken zijn daarnaast afhankelijk van vrijheidsgraden van die actoren. Daarom is voor transdisciplinair werken meer inzicht nodig in krachten, waarden, grondslagen en referentiekaders die het handelen van actoren bepalen.

8. Conclusies en aanbevelingen

In de vorige paragraaf is aangegeven wat verschillende partijen kunnen doen om duurzaamheid in stedelijke vernieuwing een betere plaats te geven. Het zijn aanbevelingen voor het 'werkveld' om duurzaamheid in de praktijk inhoud te geven. In deze laatste paragraaf vatten we op een meer algemeen niveau de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samen. Dit mondt uit in twee aanbevelingen: een aanbeveling voor (praktijkgericht) onderzoek en een aanbeveling voor beleid.

Conclusies

1. Stedelijke vernieuwing is een complex veranderingsproces met vele deelaspecten, actoren en onzekerheden. In principe past duurzame ontwikkeling goed bij de wens om stedelijke vernieuwing integraal uit te voeren, maar in de praktijk kan hierdoor de complexiteit van het proces nog verder toenemen.
2. Er is een nieuwe aanpak van stedelijke vernieuwing nodig om een 'sprong' in duurzaamheid te kunnen maken. We spreken in dit rapport over een paradigmashift die wordt gekenmerkt door inhoudelijke samenhang, nieuwe vormen van samenwerking en inbreng van transdisciplinaire kennis.
3. Een systeembenadering van stedelijke vernieuwing kan helpen om inhoudelijke samenhang en interactie tussen relevante elementen zichtbaar te maken. Zo kan een systeembenadering gebruikt worden om de problemen en kansen van een wijk, buurt of stad in hun samenhang te beschrijven, en om de doelen en ambities van een stedelijke vernieuwingstraject helder te bepalen. Op basis daarvan zijn gerichte maatregelen mogelijk die problemen effectief oplossen en niet verplaatsen in ruimte of tijd.
4. Dit rapport introduceert het begrip 'transitiemanagement' - een bewuste beïnvloeding van veranderingen op systeemniveau - als een kansrijke procesaanpak voor stedelijke vernieuwing. Daarin wordt ruimte gegeven aan verandering op verschillende vlakken (regelgeving, technische innovaties, nieuwe vormen van samenwerking). Verschillende actoren kunnen daarbij hun kennis en visie inbrengen en met elkaar in de praktijk leerervaringen opdoen.
5. Duurzame stedelijke vernieuwing krijgt kans door de combinatie van een systeembenadering als analysehulpmiddel (om samenhang zichtbaar te maken) en transitiemanagement. Daarbij gaat het om het mogelijk maken en stimuleren van een aantal veranderingen in stedelijke vernieuwing. Gezamenlijke visievorming, een ander beleids- en ontwerpproces en anders omgaan met kennis zijn daarbij ingrediënten op weg naar verandering. Essentieel is ook de ruimte voor experimenten waarin lokale partijen samen een pioniersrol vervullen, nieuwe wegen verkennen en denken omzetten in doen. Bestaande regelingen, zoals de Experimentenwet Stad & Milieu, het ISV en het Garantiefonds bieden daarvoor al enige ruimte. Experimenteerruimte om transitie op weg te helpen kunnen een extra bijdrage leveren aan het werken aan duurzame stedelijke vernieuwing.

Aanbevelingen

A. Overbrug de kloof tussen systeemdenken en stedelijke vernieuwing

De eerste aanbeveling is gericht op het verdiepen van de kennis over het in de praktijk brengen van duurzaamheid in stedelijke vernieuwing. Het advies is bedoeld voor partijen die zich bezighouden met de ontwikkeling van kennis over duurzame stedelijke ontwikkeling. Daarbij denken we naast NIDO aan organisaties als KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI), het Kenniscentrum Grote Steden, het Nationaal Dubo Centrum en ook het Ministerie van VROM.

Naar onze mening is dit onderzoek een stap op weg naar het toepasbaar maken van het gedachtegoed van systeembenaderingen en transitie management voor de praktijk. Om hier verder invulling aan te geven, denken wij dat de beste vervolgstap is om nu vanuit de praktijk verder te werken. Concreet betekent dit dat het er om gaat nu mensen uit de praktijk te laten reflecteren op de ideeën die in dit verslag naar voren zijn gekomen. Dat vraagt onder meer een antwoord op de volgende vragen: wat spreekt hen aan en wat niet, hoe past wat bij eigen doelstellingen en waar zitten cruciale belemmeringen voor het pleidooi om samenhangen centraal te stellen in stedelijke vernieuwing? Of, in termen van het voorgaande geformuleerd: wat is het systeem dat de verschillende betrokkenen voor ogen hebben en waar houdt dat systeem op? Uit dat onderzoek vanuit de praktijk komt ongetwijfeld naar voren, dat er op grond van verschillende belangen, doelen en specialisaties, heel verschillende beelden bestaan. Dat is niet erg, maar brengt juist een verdieping aan. In de workshop die voor dit onderzoek georganiseerd werd (zie paragraaf 1), is gebleken hoe divers de verschillende partijen duurzame stedelijke vernieuwing benaderen. De volgende stap is onderzoeken waar overlap zit in visies en intenties, waar 'deelsystemen' met elkaar verbonden kunnen worden. Wanneer we erin slagen die overlap tussen partijen te benoemen en vervolgens communiceerbaar te maken, dan is een belangrijke stap gezet naar duurzaamheid in stedelijke vernieuwing.

B. Breng meer samenhang in beleid

De samenhang in beleid dient verbeterd te worden, zodat duurzaamheid in stedelijke vernieuwing meer kansen krijgt en ook gestimuleerd wordt. In het ISV en in de uitvoeringspraktijk van stedelijke vernieuwing is er vooral veel aandacht voor fysieke aspecten, met name nieuwbouw, renovatie en sloop van woningen. Milieuaspecten spelen daarin een beperkte rol.

Daarnaast is het milieubeleid nog sterk gericht op milieunormen voor bijvoorbeeld lucht, geluid en water. De relatie tussen dit milieubeleid en de ervaren leefomgevingskwaliteit in stedelijk gebied is onderbelicht. Daarom is het belangrijk beleid te stroomlijnen en zo te ontwikkelen dat het zowel aandacht heeft voor milieukwaliteit in stedelijk gebied als voor de kwaliteit van de leefomgeving in brede zin. Daarmee krijgt duurzame stedelijke vernieuwing een waardevolle impuls. De ontwikkelingen die de rijksoverheid de afgelopen jaren heeft ingezet met onder meer de Experimentenwet Stad en Milieu zijn een eerste

stap in die richting. Het is echter gebleken dat gemeenten er ook in deze experimenten meestal niet in geslaagd zijn om leefkwaliteit te omschrijven en te definiëren. Meer aandacht hiervoor zowel vanuit de rijksoverheid als vanuit andere overheden is dus op z'n plaats.

Tegelijkertijd zijn bewoners en gebruikers in een gebied vooral geïnteresseerd in de kwaliteit van de leefomgeving. Daarvoor is een goed beheer en onderhoud van wijken erg belangrijk. Daarom pleiten we voor stedelijk vernieuwingsbeleid dat meer aandacht heeft voor de beheerfase nadat (maar ook: voordat) fysieke ingrepen plaatsvinden. Met samenhang in beleid bedoelen we dus niet alleen samenhang tussen milieubeleid en leefomgeving, maar ook samenhang tussen beleidsfasen.

9. Recente literatuur

- Aedes (2003). Garantiefonds maakt versnelling in de stedelijke vernieuwing mogelijk. Persbericht Aedes, 26 februari 2003. www.aedes.nl
- Aronson, D. (1996). Overview of systems thinking. www.thinking.net
- Bleumink, H. (2002). Magische momenten, is dat alles Paul? Ontwerpen aan utopia. Landwerk, 6-2002 p.19-25.
- Bus, A. (2001). Duurzame vernieuwing in naoorlogse wijken, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Dirven, J., Rotmans, J. en A. Verkaik (2002). Samenleving in transitie; een vernieuwend gezichtspunt. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Geleuken, B. van (2001). Stad en Milieu. Handboek ROM 2000-2001, p. 131-139. Samson, Alphen aan de Rijn.
- GIDO (2002). Duurzame stedelijke vernieuwing. De worsteling van gemeenten met de drie begrippen uit het Beleidskader stedelijke vernieuwing: omgevingskwaliteit, duurzaamheid en zorgvuldig ruimtegebruik. Rapport in opdracht van GIDO, Ministerie van VROM, Habiforum en NIDO.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe (1992). Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Dick Coutinho, Muiderberg.
- Helleman, G. en F. Wassenberg (2003). Op zoek naar de vele betekenissen van duurzame woonwijken. Concept-discussiepaper voor het NIDO.
- Hulshof, M. en E. Verhey (2003). Het slopersbal. Vrij Nederland, 1 maart 2003
- Kenniscentrum Grote Steden (2002). De staat van de stad. Agenda Strategische Kennisthema's grote steden 2003-2010 en deelstudies.
- Kerkhoff, R. van (2001). Duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen. Handboek ROM 2000-2001, p. 41-50.
- Klijn, E.H. (2003). Leven met onzekerheid. Besluitvorming over duurzame stedelijke vernieuwing. Cahier Reeks Duurzame Stedelijke Vernieuwing nummer 5, NIDO en KEI.
- Lindt, M. van de, D. Loorbach en J. Rotmans (2002a). De stad als systeem. Cahier Reeks Duurzame Stedelijke Vernieuwing nummer 2, NIDO en KEI.
- Lindt, M. van de, D. Loorbach en J. Rotmans (2002b). De stad als systeem: naar duurzame stedelijke ontwikkeling. Essay in opdracht van NIDO.
- Molendijk, K.G.P. e.a. (2002a). Transitie monitoring; naar een nieuwe vorm van monitoring ter ondersteuning van transitiebeleid. TNO-MEP e.a.
- Molendijk, K.G.P. e.a. (2002b). Transitie monitoring: nieuwe ondersteuning voor nieuw

beleid. Arena 5-2002.

- Opdam, E. (2002). Participatie anders bekeken. Cahier Reeks Duurzame Stedelijke Vernieuwing nummer 1, NIDO en KEI.
- Rotmans, J. e.a. (2000). Transitie & transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening. ICIS BV, Maastricht.
- Regeer, B., C. van Horssen en J. Bunders (2002). Transdisciplinariteit in duurzame stedelijke vernieuwing (concept) Vrije Universiteit Amsterdam,
- Regeer, B. (2003). Nieuwe tijden, nieuwe kennis, een essay over de dilemma's van kennisproductie in de risicomaatschappij (concept). Vrije Universiteit Amsterdam, Instituut voor Innovatie en Transdisciplinair Onderzoek.
- Roelofs, E.M.R. (2000). Systeeminnovatie: ontwikkeling concept en organisatie aanpak. TNO-MEP, Apeldoorn. TNO rapport R2002/065.
- Senge, P. (1990). The fifth discipline. NY Currency Doubleday.
- Spring in 't Veld, B. (2003). Fietsers in het nauw volgens fietsersbond. Ons Utrecht, 26 februari 2003.
- Telegraaf, de, Woonkrant (2003). Garantiefonds voor versnelling stedelijke vernieuwing. 26 februari 2003.
- VROM (2002). Leerervaringen voor de stedelijke vernieuwing. Brochure over het IPSV.
- VROM-raad (2001). Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen, advies 030.
- VROM-raad: (2001). Verscheidenheid en samenhang, visie op de stad 2, advies 025.
- VROM-raad (2002). Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering. Advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus. Advies 035.
- Waals, J. van der (2001). CO2-reduction in housing, proefschrift Universiteit Utrecht
- World Commission on Environment and Development (1987). Our common future. Oxford University Press, Oxford.

Bijlage 1

Discussiemiddag 'Systeembenadering en stedelijke vernieuwing'
18 maart 2003 in Stadskaasteel Oudaen, Utrecht

Deelnemers:

- Derk Loorbach (ICIS)
- Maarten Wijk (Vastgoed Rotterdam)
- Vincent Smit (VROM-raad)
- Wil Prins (Stichting Habitat Platform)
- Peter Gijs van Enk (Stichting Habitat Platform)
- Gerbrand Naeff (GIDO, Naeff Consult BV)
- Naud te Riele (Storm CS Architecten en Adviseurs)
- Barbara Regeer (VU, Instituut voor institutionele innovatie en transdisciplinair onderzoek)
- Frank Wassenberg (OTB TU Delft)
- Sandra Bos (VROM, DGW)
- Stef Janssen (Woningbeheer NV)
- Trevor James (Van Nimwegen en Partners)
- Nicol van Twillert (NIDO, voorzitter)
- Douwe Jan Joustra (NIDO)
- Rob Weterings (TNO-MEP)
- Bart van Geleuken (TNO-MEP)
- Kirsten Molendijk (TNO-MEP)