

Het is tijd voor continuïteit in de stedelijke vernieuwing

Cees Anton de Vries¹

Is het af?

Weken heb ik het zien aankomen. Dit essay over 'tijd in de stedelijke vernieuwing' moet deze week worden ingeleverd en ik schrijf nu pas de eerste woorden. Waarom een maand geleden niet rustig begonnen? In ieder geval niet omdat ik er tegenop zag. In tegendeel zelfs. Ik heb me erop verheugd. Heb ik het laten liggen als appeltje voor de dorst? Godfried Boomans merkte eens op, dat het leukste van het feest 'de dag ervoor' is. Maar laat ik nu niet voordoen of dit een unieke situatie is. Het gebeurt immers wekelijks dat ik vlak voor een deadline sta. En ik weet heel goed dat dat me alerter maakt, dat ik dan hoofd- en bijzaken beter onderscheid. Het brengt een sense of purpose en maakt het makkelijker 'nee' te zeggen tegen allerlei alledaagse verleidingen. De deadlines en de bijbehorende stress geven me het aangename gevoel dat ik iets belangrijks doe; dat iemand op mij zit te wachten. Zou Rem Koolhaas daar ook op gedoeld hebben toen hij onlangs zei "dat hij deadlines verzamelde"? Of bedoelde hij dat zijn werk er compacter, beter, authentiekter door werd?

1. Resultaatgericht werken

Ik ben niet de enige die gevallen is voor deadlines en deliverables. De methode om de adrenaline van de deadlines een beetje hanteerbaar te maken is projectmatig werken². Dacht je vroeger bij 'een project' vooral aan het bouwen van een kantoor of een brug, tegenwoordig lijken weinigen te ontkomen aan de verleiding van projectmatig werken in tijdelijke teams. Reclamecampagnes, organisatieveranderingen, fusies en verhuizingen zijn allemaal 'projecten' geworden. En ook in de zorg, het onderwijs, de sociale zekerheid en de stedelijke ontwikkeling is projectmatig werken inmiddels de standaard. Er zijn zelfs gemeenten die hun staande organisatie hebben opgedoekt en hun werk uitvoeren als projecten in tijdelijke programma organisaties. Daarbij is de ambtenaar manager geworden, die stuurt op output. De opgave moet binnen de afgesproken tijd gerealiseerd worden, met de afgesproken middelen. Daarbij wordt de tijd gebruikt om te faseren, te beheersen en te beslissen. In dit wereldbeeld is tijd chronologisch, contractueel vastgelegd en vooral schaars.

Resultaatgericht werken helpt mensen tegelijkertijd betrokken te zijn bij meerdere opgaven. Ze richten hun schaarse tijd in op basis van belang en urgentie³. Dat vergt naast de inhoudelijke werkzaamheden ook risicoanalyses, voortgangsrapportages en afstemmingsoverleg. Ik zie in mijn omgeving veel managers, die zich de hele dag met dikke dossiers van vergadering naar vergadering spoeden. Ze hebben het 'druk, druk, druk' en komen nauwelijks toe aan het lezen van al die stukken, laat staan het overdenken ervan. Agenda's lopen vol en de stress neemt toe. Rondom de opgaven is een 'wolk' ontstaan van politieke, sociale en emotionele communicatie, die

¹ learnRing, Driebergen.

² Naast 'tijd' vormen geld, kwaliteit, informatie en organisatie de beheersaspecten van een project.

³ Gert Wijnen en Rudy Kor; Het managen van unieke opgaven; Kluwer, 1996.

het zicht ontnemt op de oorspronkelijk beoogde resultaten. Maar wat erger is: het zicht op de oorspronkelijke doelen vervaagt en het resultaat dreigt een doel op zich te worden.

2. Tijd in de stedelijke vernieuwing

In de stedelijke vernieuwing is het 'resultaatgericht werken' diep doorgedrongen. In de uitvoeringspraktijk is dat logisch. Voortgang van de ene aannemer heeft direct gevolg voor de werkzaamheden van de andere aannemer. Met veel betrokken partijen ligt het daarom voor de hand de tijd te gebruiken als lineair afstemmingsmechanisme. Net zoals geld in feite de demarcatie vormt van activiteiten ('wie doet wat'), ordent tijd de volgorde van de activiteiten ('wat eerder en wat later'). Een goede planning vermindert de conflicten tussen betrokkenen en beperkt dubbel werk en niet gebruikte capaciteit. Kortom goed voor de efficiency.

Tijd heeft in de afgelopen decennia een steeds dominantere betekenis gekregen in de stedelijke vernieuwing. Architecten en stedenbouwers kregen ermee te maken in het ontwerpproces; opdrachtgevers kregen ermee te maken bij het vaststellen van definities en het nemen van initiatief. Ambtenaren en bewoners kregen ermee te maken bij beleidsvorming, inspraak en beleidsbijstelling. En beheerders kregen ermee te maken toen het planmatig onderhoud in de jaren tachtig een hoge vlucht nam. Steeds wordt tijd gezien als kostenfactor, als schaars en als lineair. En alle betrokkenen lijken zich eraan te conformeren. De laatste jaren is deze ontwikkeling nog verder geïntensiveerd. Naoorlogse wijken kampen met stapeling van problemen, zoals werkeloosheid, criminaliteit, schooluitval, gezondheidsachterstanden en verpaupering. Met verschillende belangen is de inzet van veel verschillende partijen een voorwaarde. In de meeste gevallen wordt de factor 'tijd' ingezet om de complexiteit en onzekerheid te reduceren. Met een concrete uitvoeringsplanning in de hand worden de betrokkenen tot deelneming overgehaald met intentieovereenkomsten, raamovereenkomsten, convenanten en contracten. Er worden programma's opgesteld, *incentives* ontworpen en prestatieafspraken gemaakt. Zo komen er steeds meer managers die elkaar afrekenen op prestaties. Ze zijn geneigd om hun uitdaging op te splitsen in beter beheersbare deelprojecten met concrete deadlines. En zo houden we elkaar steeds meer bezig. Druk, druk, druk.

Enkele jaren geleden adviseerde ik een school bij de selectie van de architect voor een groot vernieuwbouwproject in de binnenstad van Rotterdam. In de laatste ronde presenteerden vier architecten hun werk. Eén van hen was Gunnar Daan. Hij vertelde over gebouwen die mooier werden naarmate ze ouder werden. Hij toonde slijtvlakken op eiken trappen en verweerde deurgrepen. Na Gunnar Daan presenteerden de andere drie kandidaten hun werk. Ze gaven alledrie aan veel ervaring te hebben met complexe programma's en goed in staat te zijn grote projecten in binnenstedelijke locaties tijdig en binnen budget op te leveren. De architecten verlieten de zaal en de selectiecommissie pauzeerde met een hapje en een drankje. Verschillende commissieleden bleken de benadering van Gunnar Daan zeer te waarderen. Maar toen even later in de vergadering het lijstje met selectiecriteria werd ingevuld bleken de andere drie bureau's op het criterium 'tijd' veel beter te scoren. In hun rol als commissielid bleken ze het korte termijnaspect van projectbeheersing zwaar mee te tellen, maar aandacht voor duurzame kwaliteit in het geheel niet.

Dit zegt niet of Gunnar Daan niet in staat zou zijn geweest een complex programma in een binnenstedelijke situatie binnen een bepaalde tijd tot een goed einde te brengen. Het zegt ook niet of de andere architecten wellicht in staat zouden zijn om een gebouw te maken dat in de loop van de tijd mooier zouden worden. Het zegt wel iets over de manier waarop we 'tijd' hanteren in de stedelijke vernieuwing.

3. Tijd is relatief

In de stedelijke vernieuwing lijkt het tijdsbegrip een vast gegeven. Het is net of de werelden van beleid, ontwerp, uitvoering, gebruik en beheer allemaal vormgegeven zijn als reeksen lopende banden. Het is inmiddels bijna onvoorstelbaar om je te onttrekken aan het keurslijf van deadlines en kostenconsequenties. Tijd is een van de schaarse middelen geworden bij de productie van interventies in de vorm van woongebouwen, wegen, huurverhogingen, bestemmingsplannen, grondexploitaties, enzovoorts. De prestaties worden louter gemeten aan de hand van geproduceerde interventies en niet aan de hand van effecten en werkingen. En dat is niet zonder consequenties. Chris van Leeuwen⁴ heeft bij verschillende gelegenheden gewezen op de wetmatige relatie tussen ruimtelijke en temporele variatie. Snel doorgevoerde veranderingen leiden onvermijdelijk tot ruimtelijke eenvormigheid, andersom is ruimtelijke variatie alleen te bereiken door geleidelijk beheer. Anders gezegd: de situatie waarin veel partijen bij de ontwikkeling van een wijk 'afgerekend worden' op deelresultaten binnen deadlines, leidt onvermijdelijk tot eenvormige wijken. Omgekeerd leiden eenvormige wijken tot grote temporele variatie, bijvoorbeeld in de vorm van hoge verhuiscijfers en straatcriminaliteit. Grote ruimtelijke variatie wordt bereikt door bestaande bewoners en processen een kans te geven en het bestaande beheer langzaam vertrouwen te laten opbouwen.

Van Leeuwen hield zich qua casuïstiek nauwgezet bij 'zijn leest' van natuurbeheer. Maar zijn talrijke verwijzingen naar de cyberneticus W. Ross Asby suggereren meer algemeen geldendheid. Zijn *relatietheorie* levert ook de basis voor zogeheten rangordebetrekkingen. Van Leeuwen stelt dat veranderingen in relatiestelsels van meer variatie naar minder variatie snel of langzaam uitgevoerd kunnen worden. Daarentegen kunnen veranderingen van minder naar meer variatie in een relatiestelsel alleen maar langzaam uitgevoerd worden. De geleidelijkheid is maatgevend. In zekere zin is tijd hier 'grondstof'⁵ bij de ontwikkeling van robuuste ecosystemen of relatiestelsels: meer tijd leidt tot interessantere stelsels. Van Leeuwen hanteert hier dus een geheel ander tijdsbegrip, dan de hiervoor uitgewerkte 'productietijd'. Ik stel in dit kader voor om deze tijd 'ontwikkelingstijd' te noemen.

Sinds het begin van de vorige eeuw weten we al dat 'tijd' een relatief begrip is. Einstein en Heisenberg hebben uitgelegd dat tijd geen objectief, eenduidig gegeven is, maar een subjectief gegeven, afhankelijk van de positie en focus van de waarnemer. Wat zou de reactie zijn van de drukke managers op de oproep om voor de ontwikkeling van complexe relatiestelsels meer tijd (ontwikkelingstijd) beschikbaar te hebben? Wellicht helpt de introductie van een op de

⁴ Ondermeer: Chr. G. van Leeuwen: Het botanisch beheer van natuurreservaten op structuur-oecologische grondslag (R.I.V.O.N.- mededeling no. 230), maar ook: C.G. van Leeuwen: Rangordebetrekkingen en landschapstechniek in Landbouwkundig tijdschrift/pt (1977), pag. 324 ev.

⁵ Zie ook Govert D. Geldof: Kwaliteit Groene Delta, meer tijd, minder afstand, Den Haag 2002. Maar ook: Seneca, die in "Over de korthed van het leven" tijd een kostbare hulpbron noemt.

managementtaken toegesneden tijdsbegrip, namelijk 'sturingstijd'. Het vergt volgens sommigen⁶ immers slechts weinig tijd om mensen effectief aan te sturen. Alle inspanning die de manager besteedt na de eerste minuut lijkt daarbij verdacht veel op een schilder die te lang op zijn doek blijft prutsen.

Wanneer de manager en de beheerder zich minder als een uitvoerder gaan gedragen en dus minder 'productietijd' besteden, dan krijgt de maker (van bijvoorbeeld ontwerpen, gebouwen en regelingen) ongetwijfeld meer tijd om zijn vakmanschap te tonen.

4. Drie tijden

De dwingende focus op tijd als 'productietijd' in de stedelijke vernieuwing heeft veel weg van een krachtige bulldozer, die met de laadbak naar beneden door het rulle zand rijdt. Binnen korte tijd is de berg zand voor de laadbak zo toegenomen, dat er nauwelijks nog doorkomen aan is. De eenduidige fixatie op zand verplaatsen (productie) leidt alleen maar tot evenredig toenemende weerstand. Het toepassen van andere tijdsbegrippen zoals sturingstijd en ontwikkelingstijd naast productietijd biedt meer speelruimte. Zo ontstaat de boeiende stelling dat minder fixatie op productietijd leidt tot meer productie.

Natuurlijk is het niet zo dat de manager louter sturingstijd zou moeten besteden en elke beheerder alleen ontwikkelingstijd. Elke speler heeft de beschikking over de verschillende soorten tijd en ontwikkelt een geëigende combinatie⁷. Het is wel van belang dat inspirerend samenspel van de grond komt. In de huidige praktijk biedt de dwangbuis van de productietijd aan de verschillende betrokkenen houvast voor de onderlinge betrekkingen. Wanneer het gedrag van sommige spelers minder voorspelbaar wordt en de ambivalentie toeneemt, ontstaat behoefte aan nieuwe regie. In theorie kan die regie overgenomen worden door private partijen, maar het ligt toch meer voor de hand het openbaar bestuur hier naar voren te schuiven.

Het openbaar bestuur ligt onder vuur in Nederland, met veelgehoorde kreten als ad hocratie, incidentenpolitiek, vlucht naar voren, opportunisme en onbetrouwbaarheid. Er gaan zelfs stemmen op dat de overheid aan de ziekte van Alzheimer leidt. In dit verband is 'tijd' een interessante invalshoek. Bestaat er zoiets als 'bestuurlijke tijd'? Misschien heeft die het karakter van een vierjarige cyclus, met daarbinnen typerende fasen en kansrijke momenten? Het is zeker de moeite waard dit eens nader te onderzoeken. Op dit moment beperk ik me echter tot de behoefte aan regie van de andere spelers in de stedelijke vernieuwing. Ik pleit voor meer voorspelbaar gedrag in het openbaar bestuur, met een generieke structuur waar prestaties aan gespiegeld en getoetst kunnen worden. Dat zou de vrijblijvendheid (namelijk de eenzijdige fixatie op interventies en het ontbreken van aandacht voor werkingen en effecten, laat staan terugkoppelmechanismen) in politiek en ambtenarij enorm doen afnemen en naar mijn stellige mening de kwaliteit doen toenemen. Zo'n generieke structuur zou kunnen bestaan uit het inzichtelijk maken van drie effecten van bestuurlijk gedrag, namelijk die op:

⁶ K. Blanchard en S Johnson: *The one minute manager*, Willow Books, 1982

⁷ De term '*Nieuwe combinaties*' kan betrekking hebben op ideeën en ervaring (zoals toegepast in de leertheorie); partijen (zoals toegepast in de bestuurskundige notie van vitale coalities van Pieter Tops). In dit verband gaat het om het combineren van verschillende tijdsnoties (zoals productietijd, ontwikkelingstijd en sturingstijd) om de kansen van het moment (*kairos*) tijdig in te kunnen zien.

- de korte termijn: wat zijn mijn interventies, welke keuzes, welke kosten/baten afwegingen pas ik toe?
- de middellange termijn: welke startconditie laat ik achter voor mijn opvolger?
- de lange termijn: wat is mijn bijdrage aan welke lange termijn ontwikkeling?

5. Veroudering

Resultaatgericht werken in tijdelijke teams is per concrete (unieke) opgave zeer wel verdedigbaar. Maar wanneer het leven wordt opgeknipt in louter unieke opgaven gaat het creatieve effect verloren. De kleine maakbaarheid werkt versnippering en vrijblijvendheid in de hand, met het gevaar slagen te winnen maar oorlogen te verliezen. De projectenterreur functioneert bij de gratie van helder afgebakende taken, verantwoordelijkheden, resultaten en middelen. De harde grenzen zijn fundamenteel onderdeel van de beheerssystematiek. Deze harde grenzen en snelle interventies krijgen in de stedelijke vernieuwing letterlijk vorm in de sloop van hele woningblokken. In de *relatietheorie* van Van Leeuwen wordt deze werkwijze opgevat als 'afbraaksuccessie'. Daartegenover staat 'opbouwsuccessie' als de ontwikkeling naar ruimtelijke diversiteit die alleen langzaam en met oog voor vage grenzen (gradiënten) tot stand kan komen.

De stedelijke omgeving, waarin de spelers vasthouden aan productietijd als gemeenschappelijke taal, krijgt nauwelijks of niet de kans om te verouderen. Groot onderhoud, vernieuwbouw en vervangende nieuwbouw gaan periodiek als golven door de buurten heen. Niets en niemand wordt ontzien. Daarbij is de bouwtechnische of functionele staat ondergeschikt aan de systematisch vastgestelde vervangingscycli. Er is zelfs veel te zeggen voor het omgekeerde: de dominante planningscycli beïnvloeden het gedrag van eigenaren, beheerders en bewoners zodanig dat de gebouwde omgeving zich ernaar gaat 'zetten'. Maar veroudering van woningen (in welke zin dan ook) is natuurlijk geen lineair proces en al helemaal geen objectief gegeven. Er zijn wijken waar woningen naarmate ze ouder worden alleen maar meer in trek komen. Er zijn goed onderhouden en minder onderhouden woningen. Het is bekend dat mensen organen hebben die in verschillende snelheden verouderen. Een jong hart en oude longen, of een oude maag en jonge nieren. Tijd verschaft geen liniaal die nauwgezet kijken overbodig maakt. Tijd verschaft ook geen mechanisme dat beoordeling van het bestaande en het nemen van verantwoordelijkheid voor ingrepen overbodig maakt. Tijd anonimiseert niet. Dat doen wij, omdat het ons past, omdat we ermee weggomen.

De Ponte Vecchio in Florence, de Hôlländerturm in Bern en de Muurhuizen in Amersfoort zijn voorbeelden van constructies die door de eeuwen heen onverwachte functiewisselingen hebben ondergaan. Ze zijn in hun existentie met rust gelaten, maar dat betekent niet dat er niet verbouwd is. In tegendeel. Specifieke gebruikers hebben -zo lijkt het- nauwelijks terughoudendheid betracht bij het aantasten van hun ruimte. De vele en doorgaans ongecoördineerde verbouwingen hebben duidelijk hun sporen achtergelaten. De geschiedenis is deels afleesbaar en de oplettende bezoeker ziet steeds meer verhalende details. Dit zijn informatierijke omgevingen, ontstaan in eeuwen van 'opbouwsuccessie'. De stad functioneert hier als collectief geheugen, als museum, als archief en wellicht zelfs als leeromgeving.

6. Leren en vergeten

In de moderne informatiemaatschappij dreigen veel verbanden los en inwisselbaar te worden. De media spiegelen ons dagelijks voor dat de eeuwige jeugd binnen handbereik ligt. Diezelfde media maken echter ook de geschiedenis niet alleen langer, maar ook groter. Steeds meer gegevens blijven beschikbaar en worden ontsloten voor iedereen. Hoeveel 'geschiedenis' kan de maatschappij aan? Hoeveel verleden helpt het heden beter te begrijpen? En bestaat schoonheid die niet tijdelijk is? Om toekomstige ontwikkelingen de kans te geven valt er veel voor te zeggen om afscheid te nemen van het verleden⁸. Vanuit dit oogpunt is het begrijpelijk dat naoorlogse woonblokken zonder veel scrupules worden afgebroken. Ze staan immers model voor revolutiebouw: capaciteitsproductie zonder aandacht voor individuele woonwensen. Grootschalig, aanbodgestuurd, onder grote tijdsdruk ontwikkeld, en ('dus' volgens van Leeuwen) eenvormig. Bouwtechnisch van dubieuze kwaliteit. Romantische verhalen van cultuurhistorici over 'historische gelaagdheid' en 'typologische ontwikkeling' veranderen daar weinig aan.

Maar de informatiemaatschappij leidt ook tot een andere analyse. De combinatie van toegenomen welvaart en informatierevolutie heeft ertoe geleid dat het woningbouwvraagstuk fundamenteel verandert. Het productievraagstuk dat vele decennia dominant was 'van enkelen voor velen'. Het ontwikkelingsvraagstuk van de komende jaren wordt 'van velen voor velen'. De sector van bouwen en wonen zal de fundamentele veranderingen in andere sectoren volgen: intermediaire partijen worden overbodig; concurrentie zal in toenemende mate plaats vinden op kwaliteit van dienstverlening en niet meer op kwantiteit van producten. Mechanische verandering, op afstand aangestuurd door enkele bureaucraten, technocraten en managers wordt vervangen door organische transformatie, van binnenuit vormgegeven door veel betrokkenen. Het vergeten heeft dus bij nader inzien niet betrekking op de stedenbouwkundige structuren en de casco's van de naoorlogse wijken, maar wel op de processen die ervoor nodig waren om ze te maken.

De sector staat aan de vooravond van een ingrijpende innovatie, een cultuurschok. Afscheid nemen van ingesleten processen en sectorale percepties vergt durf. Nieuwe processen van samenwerken, 'los laten' en verantwoordelijkheid nemen zijn nog niet voor handen. Die zullen het resultaat zijn van het leerproces van de komende jaren. Voor de betrokkenen gaat dat net als alle praktijkleren onvermijdelijk met kleine stapjes: *just in time, just enough, just for me*⁹. Daarbij is met name de onvermijdelijke urgentie interessant. Zolang oude werkwijzen nog werken zullen ze immers blijven bestaan. Maar een kind kan uitrekenen dat met de rollen, relaties en werkprocessen van de afgelopen decennia de naderende bouwopgave van de naoorlogse wijken niet aangepakt kan worden. Het is dus een kwestie van tijd, tot de betrokkenen de herstructurering van deze wijken hoog genoeg op de politieke agenda zetten.

7. Tijd voor continuïteit

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw doceerde Van Leeuwen in Delft. Zijn *relatietheorie* sloeg nauwelijks aan bij architecten, stedenbouwers en volkshuisvesters. Politieke

⁸ Tom Peters: *The circle of innovation*, New York, 1997. Hij stelt hierin ondermeer '*organisational learning=organisational forgetting*' een gedachte die terug te voeren is op Schumpeter's '*creative destruction*'.

⁹ Cees Anton de Vries: *De nieuwe uitleg, E-learning is een publieke zaak. Management in overheidsorganisaties*, Kluwer, mei 2004.

polarisatie, narcistische ontwerpopvattingen en een in zichzelf gekeerde beroepsgroep vormden geen vruchtbare bodem voor zijn gedachtegoed. Maar de tijden zijn veranderd. Het vakmanschap staat op de tocht. Het aanstormende angelsaksisch model van *design, construct, build* en *PFI*¹⁰ zet de ruimtelijk ontwerper als integrerende discipline immers buitenspel. De architect en de stedenbouwer zullen als de wiedeweerga hun toegevoegde waarde duidelijk dienen te maken. Ruimtelijke kwaliteit zal weer benoemd moeten worden. Als geen andere beroepsgroep kunnen ontwerpers duidelijk maken dat 'verandering' (waar de meeste aandacht nu naar uit gaat) ondergeschikt is aan 'verschil'. En wie ze moeten overtuigen? De ambtenaren! Zij dienen de rug recht te houden wanneer politiek opportunisme en bestuurlijk machogedrag zich aankondigen. De sector bouwen en wonen heeft dringend behoefte aan continuïteit, om de noodzakelijke technologische innovaties door te voeren, de maatschappelijke opdracht invulling te geven, nieuwe patronen van samenwerking te ontwikkelen en nieuwe ruimtelijke arrangementen te laten ontstaan. Kennis van het onderscheid tussen productietijd, ontwikkelingstijd, sturingstijd en wellicht bestuurlijke tijd kan helpen bij de ontwikkeling van een nieuw ambtelijk elan. Namelijk de specifieke verantwoordelijkheid om voor alle betrokkenen een duurzaam speelveld te creëren.

¹⁰ *Public Finance Initiative* zoals dat onder Labour in Groot Brittanie een hoge vlucht heeft genomen: de overheid contracteert marktpartijen die voorzieningen ontwerpen, bouwen, financieren, beheren en exploiteren en per *service level agreement* contracteren: bijvoorbeeld per overnachting in een ziekenhuis of een gevangenis.