Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie

Wouter Jan Verheul & Tom Daamen

Terwijl het geloof in de maakbaarheid van de samenleving grotendeels is afgezworen, worstelen stedelijke actoren volop met de vraag hoe hun plannen zijn te sturen op doelbereiking. In dit artikel wordt ingegaan op een sturingsfilosofie die is gebaseerd op een emergent adaptief stadsontwikkelingsproces. Dat houdt in dat stedelijke strategieën zich gaandeweg aanpassen door aan te haken op initiatieven vanuit de markt en het maatschappelijk middenveld. De centrale vraag is in hoeverre concrete projecten worden 'gemaakt' overeenkomstig de intenties van betrokken actoren en hoe deze projecten al dan niet zijn verbonden aan grotere beleidsverhalen voor de stad. In dit artikel worden perspectieven verkend die voor het maakbaarheidsdenken in de plaats zijn gekomen. Op basis van casestudies in Brainport Eindhoven en Mainport Rotterdam wordt een emergente adaptieve strategie als handelingsperspectief geëxploreerd. Het gaat daarbij niet om 'maakbaarheid', maar ook 'haakbaarheid'. Een emergente adaptieve strategie wordt niet gemaakt vanaf de tekentafel, maar ontstaat tijdens de praktijk van projectontwikkeling vanuit een omgevingsbewuste, verbindende en reflectieve attitude.

1 Inleiding

Het overheidsdiscours over de 'participatiesamenleving' veronderstelt een opmerkelijk geloof in de realiseerbaarheid van beleidsambities. Een nieuwe retoriek heeft zijn intrede gedaan die als een terminologisch wapen wordt ingezet om de vermaledijde (on)maakbaarheid van de samenleving te rationaliseren. Opvallend is dat een overheid die niet meer in maakbaarheid gelooft, veronderstelt dat de maakbaarheid, mits in handen gelegd van de maatschappij, wel perspectief biedt. Al jaren, zo niet decennia, wordt beweerd dat de maakbare samenleving niet meer bestaat. In academische kringen zijn uiteenlopende kritieken op het geloof in maakbaarheid verschenen. Zoals de beroemde analyse van Pressman & Wildavsky (1973) over wat er mis gaat in de uitvoering van goed bedachte plannen. Of de kritische beschouwing van Scott (1998) op een centrale sturing die de persoonlijke voorkeuren en waarden van autonome subjecten miskent. De theoretische consensus mag dan groot zijn, in de praktijk is de worsteling van actoren met de beperkte stuurbaarheid van de samenleving er niet minder om (Van Twist, 2010). Dat maakt de vraag 'wat kunnen we nog wel maken?' immer relevant, zowel voor de wetenschap als de praktijk. Want als we 'maakbaarheid' hebben afgezworen, betekent dit dan dat stedelijke projectresultaten geen gevolg zijn van weloverwogen beleidsplannen, maar slechts berusten op toeval? Of is nog steeds een zekere vorm van sturing mogelijk?

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

In dit artikel gaan we op deze vragen in aan de hand van de praktijk van stedelijke ontwikkeling. In steden worden allerlei bewuste pogingen ondernomen om beeldbepalende projecten te ontwikkelen. Al dan niet als gevolg van stedelijke beleidsambities om de stad binnen de strijd om bewoners, bedrijven en bezoekers onderscheidend te positioneren. Denk daarbij aan uiteenlopende stadsidealen, variërend van de ecologische stad tot de technologiestad of de cultuurstad (Nelissen, 2013). In dit artikel kijken we naar twee van dergelijke pogingen: de High Tech Campus in relatie tot Brainport Eindhoven en de RDM Campus in relatie tot de Stadshavens van Mainport Rotterdam. Twee beeldbepalende projecten die door betrokkenen verschillend worden gewaardeerd, maar in ieder geval anders zijn geworden dan vooraf bedacht. In dit artikel verkennen we een sturingsfilosofie die is gebaseerd op de idee van een emergente, adaptieve stedelijke ontwikkeling.

We laten zien dat het in de praktijk niet zozeer gaat om 'maakbaarheid', maar om 'haakbaarheid'; een vehikel waaraan beleidsmakers hun al dan niet gecamoufleerde ambities kunnen koppelen, om in ieder geval wat ze zelf willen 'maken' toch 'maakbaar' te maken in een als 'niet-maakbaar' getypeerde samenleving. Dit houdt in dat stedelijke strategieën worden aangehaakt op initiatieven die ontstaan vanuit de markt en het maatschappelijk middenveld. Stedelijke sturing blijkt niet zozeer gelegen in formele structuren, maar in het vermogen om via informele structuren inhoudelijke verbindingen tussen actoren te maken, zoals Eshuis e.a. (2010) eerder in Bestuurswetenschappen hebben beschreven.

In het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel was de vraag hoe concrete projecten worden 'gemaakt' overeenkomstig de intenties van betrokken actoren en hoe deze projecten al dan niet zijn verbonden aan grotere beleidsverhalen voor de stad. Om deze hoofdvraag te beantwoorden wordt eerst in vogelvlucht beschreven waarin het maakbaarheidsgeloof tekort schiet, maar ook waarom het nog steeds zo hardnekkig aanwezig is (paragraaf 2). Vervolgens leggen we uit welke beleidsperspectieven en onderzoeksmethoden we gebruiken om een emergente adaptieve strategie in de praktijk te kunnen analyseren (paragraaf 3 en 4). Aansluitend behandelen we twee casestudies (paragraaf 5 en 6). We analyseren de casestudies (paragraaf 7) en tot slot formuleren we enkele conclusies en reflecties en presenteren we handelingsperspectieven (paragraaf 8).

2 Een halve eeuw voorbij de maakbaarheid?

Ooit was de overtuiging van een maakbare stad ongekend groot. Hoewel dit maakbaarheidsgeloof al stamt uit de Klassieke Oudheid bereikte de rationaliteit van stadsontwikkeling vooral een hoogtepunt in het werk van Le Corbusier, die de stad zag als een machine die vanuit pure ratio kon worden ontworpen (Curtis, 1994). Rationele ontwerpen vormden de basis voor een ontwikkelingsfilosofie die tot ver in de twintigste eeuw gemeengoed was. De essentie van moderne planning is treffend geduid door Throgmorton (1996), die de vermeende centrale, allesoverziende en weloverwogen blik van de stedelijke planner als volgt omschreef:

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

'Climb the "central plateau" from which an ideal, objective observer can discern what is best for society. Standing there, be confident that disciplined forethought will make society's collective actions more rational, its judgments more principled, and its future more subjective to human control. Forget or "creatively destroy" the past treating existing laws, institutions, environmental conditions, and patterns of power and influence as irrelevancies at best and obstructions at worst. Wipe the slate clean and "make it new", all in the name of Progress, Order, and Reason' (Throgmorton, 1996: 3). Er zijn illustere voorbeelden van stedenbouwers die een dergelijke planningsvisie in praktijk brachten. Denk aan Robert Moses met zijn rigoureuze ingrepen in New York City in de jaren vijftig. De idee was dat de gehele samenleving door ruimtelijke planning kon worden gemaakt.

Al meer dan een halve eeuw is moderne stadsplanning aan uiteenlopende kritiek onderhevig. Jane Jacobs (1960) heeft gewezen op de vernietiging van buurtverbanden en levendigheid, die het gevolg waren van de door Robert Moses verrichte sloop en nieuwbouw. Door Andreas Faludi (1973) werd beargumenteerd dat de gangbare 'blue print planning' te veel uitging van een kenbare samenleving, een beheersbare externe omgeving en de veronderstelling dat er nauwelijks vertraging of interferentie plaats zou vinden tussen planningshandelen en de effecten daarvan. Ook Peter Hall (1975) bekritiseerde de blauwdrukken die voor de stad waren bedacht op basis van universeel geformuleerde doelstellingen. Stedelijke planners werden volgens Hall gezien als alwetende regenten die nauwelijks twijfel, tegenspraak of inmenging van anderen toe lieten. Hun blauwdrukken kenden zelden alternatieven; er was slechts één visie waaraan alles moest voldoen. In de Nederlandse beleidswetenschappen is door onder anderen Herman van Gunsteren (1976) kritiek geuit op de rationele alwetendheid van planners. Van Gunsteren wees erop dat als een rationeel-centraal-gestuurde benadering van planning überhaupt al kan werken, dit alleen onder zeer specifieke omstandigheden het geval is, zoals een beschikbare en betrouwbare basis van kennis, macht en samenwerking en een stabiele omgeving voor toepassing (Van Gunsteren, 1976: 150). Maar daar wordt in een sociale en politieke werkelijkheid vrijwel nooit aan voldaan. Bovendien was ruimtelijke beleidsvorming volgens Glasbergen & Simonis (1979) te veel gebaseerd op een intern bureaucratisch model waarbij de samenleving niet was uitgenodigd mee te denken.

Na alle kritische beschouwingen ontwikkelden zich vanaf de jaren tachtig en negentig nieuwe vormen van planning. Niet langer rationele beheersing vanuit een besliscentrum, maar polycentrisme, politieke bepaaldheid en pluriformiteit kwamen centraal te staan. De vraag ontstond hoe besluiten en projecten tot stand komen als het enkele besliscentrum niet meer bestaat. Regelmatig wordt in dat verband verwezen naar Castells (1996) die beschreef hoe we in een 'netwerksamenleving' terecht zijn gekomen waarin nieuwe, vaak tijdelijke netwerken bestaande instituties voortdurend afwisselen. Bestuurlijke sturingsambities zullen via een complexiteit aan netwerken hun weg moeten zoeken (Kickert e.a., 1997). In de lijn van de netwerksamenleving presenteerde Healey (1997) het model van 'collaborative planning'. Dit model gaat uit van een interactief stu-

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

ringsproces dat wordt gevormd in dynamische institutionele contexten en door economische, sociale en ruimtelijke krachten die de interacties structureren. Healey's model leunt sterk op de theorieën van Giddens (1984), die stelt dat er een continue interactie plaatsvindt tussen 'structure and agency' en van Habermas (1984), die spreekt over 'communicatieve rationaliteit' die actoren in hun onderlinge interactie hanteren.

In het denken over stedelijke planning ontstond steeds meer aandacht voor netwerksturing en de interactie van actoren rond de besluitvorming en uitvoering van projecten. 'Collaborative planning' werd als passend model beschouwd omdat planning voor de betrokken actoren een co-evoluerend proces is naar een gemeenschappelijke begripsvorming, doelstelling en methodiek om tot gedeelde visies te komen (Innes & Booher, 2000). Ook bood het model de mogelijkheid om de evidente machtsverschillen tussen actoren in het planningsproces te adresseren. De veel voorkomende spanning tussen de democratische legitimiteit en praktische uitvoerbaarheid van plannen kon aan de hand van het model worden geduid. Toch is ook collaborative planning niet zonder kritiek gebleven, mede door haar abstracte vocabulaire en normatieve dimensie (zie o.a. Flyvbjerg, 2001).

Hoewel velen in de planologie en bestuurskunde zich lieten inspireren door het werk van Castells en Healey en daar nuttige toepassingen voor ontwikkelden (zie bijvoorbeeld Salet & Faludi, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004), manifesteert zich in de bestuurlijke praktijk nog vaak een centralistisch maakbaarheidsdenken. De samenleving mag dan steeds pluriformer worden en de onderlinge verbanden meer fluïde, de bestaande instituties lijken de signalen van maatschappelijke veranderingen niet op te vangen (Kuypers, 2001). Er is een steeds terugkerende poging van de politiek om de hiërarchische greep op bestuurlijke organisatie en samenleving te versterken, hetgeen tot een waar controlesyndroom heeft geleid (Frissen, 2007). Burgers zijn in hun eisen aan representatieve organen bovendien ambivalent; de roep om meer autonomie in de eigen levenssfeer lijkt evenredig te zijn met de roep om meer interventie in dat van een ander. Tel daar de profileringsdrang en het allure-denken (Hajer, 1994) van bestuurders bij op en het maakbaarheidsdenken blijft binnen de stedelijke bestuurspraktijk alomtegenwoordig.

De maatschappelijke veranderingen naar een netwerksamenleving worden geconstateerd en begrippen als 'burgerparticipatie', 'bottom-up-planning' of 'vitale coalities' mogen in de bestuurspraktijk inmiddels gemeengoed zijn, toch zien we overheden worstelen om niet steeds weer in een centralistische maakbaarheidsreflex te schieten. Ook achter het discours van de participatiemaatschappij en de adoptie van het netwerkdenken ligt vaak een groot maakbaarheidsgeloof verscholen. Zolang we het maar samen doen, realiseren we wel wat we vooraf hebben bedacht, lijkt de veronderstelling te zijn. De zoektocht naar werkzame planningsmodellen die voorbij gaan aan centralistisch maakbaarheidsdenken, zonder sturingsambities volledig te negeren, wordt immer vervolgd. Dit artikel poogt hieraan een bijdrage te leveren op basis van een discursieve analyse van emergente stedelijke ontwikkelingspraktijken.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

3 Naar een deliberatieve en emergente ontwikkelingsstrategie

Als bestuurders en stedelijke planners geacht worden van het 'centraal plateau' en het geloof in het eigen objectieve gelijk af stappen, moeten zij open staan voor de betrokkenheid van andere partijen met andere belangen en ideeën. Om met conflicterende waarden in de netwerksamenleving om te gaan, heeft zich een 'discursieve praktijk' ontwikkeld waarbinnen projectinitiatieven zoeken naar draagvlak en aan voortdurende aanpassing onderhevig zijn. Een stedelijke ontwikkeling als discursieve praktijk houdt in dat actoren met verschillende achtergronden en met hun eigen verhalen zich aansluiten bij grotere overkoepelende verhalen en zodoende discourscoalities vormen (zie Hajer, 2000). Vanuit dit besluitvormingsperspectief hebben actoren nog steeds hun posities en hun eigen belangen, maar kunnen zij elkaar vinden rond een bepaald discours; een gedeelde interpretatie van een probleem of een visie voor de toekomst.

Binnen een stedelijke ontwikkeling als discursieve praktijk is het vormen van overtuigende verhalen een belangrijke sleutel tot succes. Actoren hopen andere actoren te overtuigen, zodat deze actoren hun verhaal steunen, overnemen en zo nodig doorontwikkelen. Dat impliceert dat de betekenis van een verhaal niet van tevoren vaststaat, maar zowel qua inhoud als qua richting gaandeweg verandert. Hiermee onderscheidt discursieve stadsontwikkeling zich van de modernistische planningsgedachte, waarin wordt verondersteld dat door overtuiging van het eigen gelijk het beoogde project linksom of rechtsom wordt gerealiseerd zoals van tevoren door de centrale actor bedacht. In een discursieve praktijk veranderen ontwikkelingsstrategieën door botsingen met contra-vertogen die een dominante strategie onder druk zetten of de strategie door interventies van aangesloten actoren geleidelijk doen veranderen. Het proces van stedelijke planning is daarom een mix van strategie en 'emergentie'; planning is een meanderende stroom van diverse vertogen, discourscoalities en co-evoluerende strategieën.

Hoe verhoudt een discursieve benadering zich tot gangbare belangentheorieën? Kenmerkend voor een discoursbenadering is dat voorbij wordt gegaan aan klassieke benaderingen van macht en belangen, zoals de studies van Dahl (1961) en Lasswell (1936) die zich concentreren op de vragen 'wie beslist?' en 'wie krijgt wat?'. Vertogen zijn niet uitsluitend de uitkomst van een gestructureerde machtsorde, noch ontwikkelen ze zich in een institutioneel vacuüm. Ze ontwikkelen zich op basis van interacties tussen betrokken actoren. Vertogen zijn niet slechts een passief middel om belangen te verwoorden, maar belangen en voorkeuren ontstaan mede dankzij discursieve interacties. Vanuit een discursieve benadering hebben actoren nog steeds hun eigen posities en belangen, maar kunnen zij hun individuele belangen overstijgen in een bepaald discours. Dat wil zeggen in vertogen die niet op het niveau van deelbelangen, maar op het niveau van kernwaarden zijn gevormd (vgl. De Bruijn e.a., 2008). Actoren hoeven het niet in alles met elkaar eens te zijn en zijn niet volledig afhankelijk van elkaars middelen; het gaat vooral om de mate waarin actoren in staat zijn elkaar te overtuigen op basis van hun vertogen. Ook niet-talige middelen, zoals financiële en juridische middelen,

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

grondposities of politieke steun, spelen daarbij een rol, maar er is voortdurend discursieve overtuiging van andere actoren nodig om die middelen te kunnen gebruiken (Daamen, 2010). In een discursieve strijd rond projecten is een discours aan de winnende hand als het overtuigt en daardoor essentiële realisatiemiddelen achter zich weet te scharen. Een overtuigend discours werkt daarom als een 'sleepnet' (Verheul, 2012); het sleept andere benodigde invloedsmiddelen mee en vormt als geheel een winnend discours.

Omdat strategische stadsprojecten niet of nauwelijks vanaf de tekentafel maakbaar zijn, worden betrokken actoren uitgedaagd hun invloed voor, tijdens en na de projectrealisatie aan te wenden. Die invloed is vooral gelegen in de mate waarin actoren erin slagen discursieve verbindingen te maken. Stedelijke strategie door middel van projectontwikkeling is niet maakbaar in de klassieke zin van het woord. Het gaat veel meer om discursieve verbondenheid van (abstracte) beleidsdoelstellingen en (concrete) projecten die zich in de maatschappelijke context voordoen. Met andere woorden, het gaat eerder om 'haakbaarheid' gedurende de ontwikkeling, dan om maakbaarheid vooraf. In onze optiek is dit een emergente adaptieve strategie.

'Emergent strategy' is een concept dat bekend is geworden door het werk van Henry Mintzberg. Mintzberg & Waters (1985) beargumenteerden dat een gerealiseerde organisatiestrategie *achteraf* bezien altijd een combinatie blijkt van moedwillige interventies (deliberate strategy) en emergente handelingen (emergent strategy). Volledige maakbaarheid noch volledige toevalligheid doen zich in de organisatiepraktijk voor. Volgens Mintzberg gaat het nastreven van strategische intenties altijd gepaard met onverwachte wendingen. De mate waarin een organisatie haar omgeving kan beheersen of voorspellen, wijzigt constant en de houdbaarheid van strategische plannen is daardoor veelal beperkt (Mintzberg e.a., 1998). De notie van emergente strategieën onderkent dit en representeert zodoende het uiteinde van een spectrum waarvan maakbaarheid de tegengestelde pool vormt.

Hedendaagse praktijken van stedelijke strategievorming kenmerken zich door een hoge mate van emergentie. Emergentie komt voort uit de dynamiek van de omgeving en de onzekerheid over welke projecten aan de intenties van stedelijke beleidsmakers bijdragen. Stedelijke actoren of projecten zijn onderhevig aan stedelijke beleidsprogramma's, maar hebben op zichzelf evengoed een relatief eigenstandige invloed op de strategische koers van de gehele stad. Het concept emergente strategie is volgens ons een productieve paradox; het gaat om het opereren in een spanningsveld dat bestaat uit allerlei toevalligheden enerzijds en intentioneel handelen anderzijds. De effectiviteit van strategische interventies is niet zozeer gelegen in de allesomvattende planuitwerking vooraf, maar in het vermogen adaptief te zijn ten opzichte van nieuwe gebeurtenissen binnen de stedelijke ontwikkelingscontext.

Vanuit welke beleidsontwikkelingsperspectieven is een emergente adaptieve strategie te reconstrueren? In onze optiek is dat anders dan in veel handboeken over

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

besluitvorming en (project)management, waarin fasenmodellen of watervalmethodieken worden gepropageerd. Bij dergelijke modellen ligt de nadruk op een lineair proces van opeenvolgende of iteratieve fasen die een centrale actor doorloopt om vooraf gedefinieerde doelen zo nauwkeurig mogelijk te realiseren (zie onder meer Meredith & Mantell, 1995; Andersen e.a., 1999; Wamelink, 2009). Bij kleine, overzichtelijke projecten die ontstaan in een relatief stabiele en homogene omgeving, kunnen die modellen van toepassing zijn. Maar bij grootschalige en complexe stedelijke projectontwikkeling is anders dan in klassieke fasen- of watervalmodellen niet altijd een strikte opeenvolging waarneembaar van een beleidsbepalende fase die pas bij heldere probleem- en oplossingsdefiniëring overgaat in de implementatiefase. Zoals Teisman (1995) heeft laten zien, zijn bij complexe projecten ronden te onderscheiden van interacties tussen actoren die worden opgevolgd door nieuwe ronden, waarin 'het besluit' niet bestaat, maar voortdurend wordt gereproduceerd in (soms overlappende) ronden. *'Beleid wordt niet vastgesteld, maar komt tot ontwikkeling en blijft in zekere zin in ontwikkeling'* (Teisman, 2001: 305).

In het bekende werk van Kingdon (1984) wordt in tegenstelling tot het fasenmodel, niet de nadruk op het opeenvolgend verlopen van besluitvormingsfasen gelegd, maar op het naast elkaar bestaan van probleemstromen, oplossingsstromen en politieke stromen, die als ze toevallig samenkomen een 'policy window' vormen. Een besluit is mogelijk als deze stromen zijn gekoppeld. Dit besluitvormingsmodel kan worden toegepast op de in dit onderzoek gehanteerde discursieve benadering, omdat vertogen zich niet altijd opeenvolgend, maar ook gelijktijdig ontwikkelen. Net als een 'policy-entrepreneur' die stromen van problemen en oplossingen aan elkaar koppelt (Kingdon, 1984), kunnen vanuit een emergente adaptieve strategie vertogen over concrete projecten en stedelijk beleid aan elkaar worden verbonden.

Toch volgen wij niet volledig het stromenmodel van Kingdon. Zijn model legt veel nadruk op het toevallig samenkomen van gelijktijdig bestaande stromen. Veel ideeën rond projecten en stedelijk beleid bestaan ook naast elkaar. Wij benadrukken echter dat het vergroeien van discourstrajecten en het benutten van ingesleten paden duurzamer is dan de doorgaans toevallige en kwetsbare tijdelijkheid van 'policy windows' die in het stromenmodel wordt verondersteld. Besluitvorming in complexe stedelijke ontwikkeling is niet slechts afhankelijk van een enkel fragiel moment, maar van de reproductie in discourscoalities. Als Kingdon's 'policy entrepreneurs' koppelingen tussen stromen aan besluitvormers aanreiken, zullen zij zoeken naar het juiste momentum (Koppenjan, 1995). Zo zijn vertogen soms opeens toevallig gekoppeld, maar kan er ook bewust naar worden gezocht en kunnen de geleidelijk ingesleten paden in het projectparcours worden benut. Een discursief verbindingsperspectief sluit het denken in fasen noch in stromen of ronden uit, maar legt vooral nadruk op het 'hoe', waardoor interacties tot verbindingen en voortgang hebben geleid.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

4 Onderzoek naar discursieve verbondenheid

Een emergente adaptieve strategie impliceert dat partijen voortdurend reflexief en lerend verbindingen (discourscoalities) maken tussen concrete projecten en grotere stedelijke beleidsverhalen of identiteitsconstructies. Om dit in de praktijk te onderzoeken, hebben we gebruik gemaakt van inhouds- en discoursanalyse aan de hand van een analytisch onderscheid in wat wij noemen 'micro-narratives' en 'master-narratives'. De micro-narratives bevatten de verhalen over de concrete projecten en de master-narratives gaan over de grotere stedelijke beleidsverhalen. Bij de analyse van de empirische data is bekeken of – en zo ja, op welke wijze – verschillende micro-narratives onderling zijn gekoppeld (we noemen dit horizontale verbondenheid) en of – en zo ja, op welke wijze – micro-narratives werden verbonden aan master-narratives (we noemen dit verticale verbondenheid). Om de sturingsruimte van actoren in stedelijke ontwikkeling te kunnen interpreteren, hebben we steeds geanalyseerd door welke actor en op welke wijze verbindingen werden gelegd; gebeurde dat vooral pro-actief of juist reactief? Werden vooral nieuwe verbindingen gelegd of juist bestaande geconsolideerd? Op basis van twee diepgaande casestudies zullen we dit analytisch perspectief exploreren. We onderzoeken de Eindhovense High Tech Campus in relatie met de Brainportstrategie en de Rotterdamse RDM Campus in relatie tot de ontwikkeling van de Rotterdamse Stadshavens. We brengen in kaart hoe deze concrete projecten al dan niet in bewuste samenhang met stedelijk beleid werden ontwikkeld.

Voor het praktijkonderzoek is gebruik gemaakt van documentenanalyse en interviews. De tientallen onderzochte documenten zijn onder te verdelen in onder meer: boeken over de projecten en de steden, beleidsnota's, stadsvisies, structuurvisies, vergaderverslagen, brochures, krantenartikelen en websites. Deze documenten zijn geselecteerd op basis van gerichte zoekpogingen in archieven en op basis van verwijzing van casusinformanten. Omdat documenten slechts een deel van de benodigde inzichten opleveren en om multipele perspectieven te gebruiken voor de casusbeschrijvingen, zijn tevens interviews afgenomen met sleutelfiguren en/of representanten daarvan. Het ging voor Rotterdam en Eindhoven, naast informele gesprekken, om circa veertig semi-gestructureerde interviews met betrokkenen uit de afgelopen twintig jaar. De respondenten bestonden uit afgevaardigden van het stadsbestuur, zoals ambtelijke projectleiders, wethouders, burgemeesters en raadsleden, evenals andere actoren, zoals betrokkenen ondernemingen, projectontwikkelaars, architecten, burgers en belangengroepen. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun vermeende betrokkenheid en we kwamen hen op het spoor via documentenanalyse en via sleutelinformanten (de zogenoemde sneeuwbalmethode). De selectie vond niet alleen plaats op basis van de formele besluitvormingsmethode, maar ook volgens de reputatiemethode, de netwerkmethode en de participatiemethode (Huberts & Kleinnijenhuis, 1994).

In de interviews is de ontwikkeling van projecten en beleid op systematische wijze bevraagd, met bijzondere aandacht voor de achterliggende ideeën, verhalen en belangen die gedurende de ontwikkeling van projecten aan de orde waren. We

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

hebben de micro-narrative proberen te reconstrueren aan de hand van de bepalende momenten in de totstandkoming van het project. De vraag aan onze respondenten was om aan te geven hoe de abstracte beleidsdoelstellingen voor de stad of de stedelijke regio (de master-narrative) zich ontwikkelden en of daarmee al dan niet verbindingen werden gelegd en zo ja op welke wijze. De inzichten uit de documenten en de interviews zijn in een grotendeels chronologisch geordend narratief uitgewerkt en vervolgens – om (potentieel) tegenstrijdige interpretaties te onderscheiden en nader te analyseren – besproken met andere onderzoekers, geselecteerde praktijkexperts en casusinformanten. Op basis van twee narratieve methoden zijn de verhalen geanalyseerd: de 'emplotment' methode (Somers, 1994), die kijkt naar de ontwikkeling van storylines en de 'interpretative repertoire' methode (Wetherell, 1998), waarbij wordt gekeken naar het gebruik en de betekenis van terugkerende begrippen, metaforen en zinsneden. Zodoende was er zowel aandacht voor de ontwikkeling van de verhaallijnen als voor de overtuigingskracht van specifieke vertogen.

In de volgende twee paragrafen behandelen we achtereenvolgens de Eindhovense en Rotterdamse casus, waarin we verslag doen van de ontwikkeling van zowel het project als het stedelijk beleid. Iedere casusomschrijving begint met een korte situatieschets over de context en het ontstaan van het project en het relevante beleidsprogramma. Aan de hand van de belangrijkste momenten zullen we de ontwikkeling van de micro- en master-narratives afwisselend behandelen.

5 Brainport Eindhoven en de High Tech Campus

De komst van de maakindustrie – met name van elektronicaconcern Philips ruim honderd jaar geleden – had het Brabantse dorp Eindhoven tot de vijfde stad van het land doen uitgroeien. Maar het geleidelijk aan verdwijnen van de maakindustrie in de jaren tachtig en negentig naar lageloonlanden plaatste Eindhoven voor nieuwe uitdagingen. Na de massaontslagen van Philips eind jaren tachtig en begin jaren negentig sprak het stadsbestuur de ambitie uit nieuwe werkgelegenheid te creëren en de economische structuur van de stad te verbreden, zodat men niet meer zo sterk afhankelijk was van de maakindustrie.

Hoewel Philips de maakindustrie grotendeels uit Eindhoven had verplaatst, zag het concern voor Eindhoven wel toekomst wat betreft de R&D-activiteiten. Het invloedrijke Natuurkundig Laboratorium van Philips (kortweg Natlab) had behoefte aan uitbreiding. Door de jaren heen waren de onderzoeklocaties van Philips te veel over de stad uitgewaaierd. Daarom ging Philips op zoek naar een nieuwe plek. Aanvankelijk opteerde het elektronicaconcern voor de locatie rond het Evoluon, het futuristisch vormgegeven tentoonstellingsgebouw dat Philips in de jaren zestig midden in de stad had gebouwd. Het Evoluon leidde een zieltogend bestaan en kon een impuls goed gebruiken. Als het aan Philips lag zou het plan tot ontwikkeling worden gebracht, maar er groeide kritiek in de stad. Het Evoluon zou te veel in de schaduw komen te staan door de nieuwbouwplannen. Ook buurtbewoners protesteerden omdat hun uitzicht belemmerd zou worden. Door de toe-

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

nemende kritiek begon de gemeente ook tegengas te geven. Zowel binnen als buiten het stadhuis slikte men niet meer dat Philips weer midden in de stad een megalomaan plan zou ontwikkelen. Het plan botste met het idee dat het Evoluon van de stad was.

Philips zag dat het project in de stad een zeer moeizaam maatschappelijk en juridisch traject zou worden en besloot op zoek te gaan naar een nieuwe locatie. Eén van die plekken betrof de Dommelvalei naast de A2, één van de bestaande locaties van het Natlab. Tijdens de zoektocht naar een nieuwe plek is Philips Real Estate zich ook gaan verdiepen in hoe bedrijfshuisvesting in Amerika en Engeland is geregeld en zodoende kwam men op het campusmodel; een omgeving met veel groen die inspirerend zou kunnen werken. In de Dommelvalei had men geen last van omwonenden en de gemeente wilde Philips hier ruimhartig faciliteren. Op de achtergrond speelde mee dat het stadsbestuur bang was dat Philips uit Eindhoven zou vertrekken. De dreiging van een vertrek werd onderstreept doordat voormalig president-commissaris Cor Boonstra besloot het hoofdkantoor van Philips naar Amsterdam te verhuizen.

Een bezwaar werd wel gevormd door de Brabantse Milieufederatie (BMF). De milieufederatie was bang dat de nieuwbouwplannen de ecologie van de Dommelvallei zouden aantasten. Na een rechtszaak aangespannen door de BMF besloot Philips met de BMF rond de tafel te gaan zitten om te kijken hoe de ecologie zo veel mogelijk bewaard of versterkt kon worden. De bereidwilligheid kwam ook omdat Philips op andere plaatsen aangaf een duurzaam bedrijf te zijn. Daarnaast was een groene campus ook voor Philips belangrijk om een aantrekkelijk werkgebied te creëren. Zodoende begon een gedeeld verhaal te ontstaan.

Naast de keuze om van de campus een groen werklandschap te maken, werd een ander belangrijk besluit genomen. Een beslissing die zich afspeelde tegen de achtergrond van de internationale technologische ontwikkelingen. Tot dan toe was innovatie hoofdzakelijk een proces achter gesloten deuren. Ingenieurs en laboranten werkten in zwaar beveiligde werkplekken in het grootste geheim aan nieuwe producten. Mede door de ICT-ontwikkelingen van eind jaren negentig was het denken over innovatie gaan veranderen. Steeds vaker werd geëxperimenteerd met zogenoemde ‘open innovatie’. Mensen van andere bedrijven en vakgebieden werden erbij betrokken. Voor Philips betekende dit een totaal andere modus operandi. Met gevolgen voor de campusontwikkeling. In de top van het concern werd besloten tot een ‘open campus model’, zodat andere partijen werden toegelaten en kennis- en productontwikkeling gezamenlijk kon worden gedaan. Het project zou niet langer de naam ‘Philips High Tech Campus’ hebben, maar gewoon ‘High Tech Campus’.

De ontwikkeling van de campus was dan wel een puur privaat initiatief, achter de schermen speelde politiek-bestuurlijke betrokkenheid. Leden van het stadsbestuur hebben regelmatig met Philips aan tafel gezeten om te werken aan het borgen en aanjagen van de economie en werkgelegenheid van de stad. Eindhoven had een sterke R&D-positie, maar de dreiging van het vertrek van kennisindustrie

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

was voortdurend aanwezig. Voor het stadsbestuur was de vraag hoe de activiteiten van Philips met de campus konden verankeren. Rond deze periode speelde een nationale discussie over de waarde van regio's voor de Nederlandse economie; de tijd waarin de vijfde nota Ruimtelijke Ordening werd besproken. Naast regio Rotterdam met de Mainport en regio Amsterdam met de Airport bood Eindhoven een economisch zeer krachtige regio. Stadsbestuurders bedachten toen samen met de TU Eindhoven het concept 'Brainport'. Het Brainport-concept werd vervolgens door het Rijk opgenomen in de nota's 'Ruimte' (2004) en 'Pieken in de Delta' (2004).

Onder de vlag van Brainport zou de Eindhovense regio zich gaan presenteren. De Brainport-status werd onder meer geïnstitutionaliseerd door een stichting (een 'economic development board'), bestaande uit 'captains of industry' en andere invloedrijke mensen om de Eindhovense regio te versterken. De Brainportplannen kregen ook in Brussel voet aan de grond en leidden tot investeringen uit het Stimulusprogramma gericht op de versterking van bedrijvigheid en ruimtelijk ontwikkeling middels aantrekkelijke bedrijvenlocaties. Vanuit dit programma kon de gemeente ook een 'incubator'-gebouw op de High Tech Campus subsidiëren om hiermee het ontwikkelend vermogen te borgen. Het stadsbestuur besefte dat de High Tech Campus het icoon van de Brainport kon worden.

Het uiteindelijke resultaat van bijna alle gebouwen op de campus was anders dan op papier bedacht. Dat kwam ook door de grote dynamiek aan bedrijvigheid. De vele fusies van Philips-onderdelen en het komen en gaan van ondernemingen veranderden de behoeften. Als een gebouw voor een bedrijf was ontwikkeld, dan bestond het soms ten tijde van de opening al niet meer. Er werd stukje voor stukje gebouwd zodra gebruikers zich hadden gemeld. Als de campus in 2006 wordt opgeleverd vormen ruim achtduizend onderzoekers en negentig bedrijven met elkaar de zogenoemde 'slimste plek van Nederland'; op één vierkante kilometer wordt circa de helft van de Nederlandse patenten aangevraagd.

De High Tech Campus werd vanaf de totstandkoming steeds vaker ingezet als boegbeeld van kenniseconomie en innovatie. Vrijwel wekelijks komen buitenlandse delegaties naar de ontwikkelingen kijken. Ook bestuurlijk wordt de campus beschouwd als een voorbeeld van hoe het bedrijfsleven met de overheid en kennisinstellingen een innovatieve samenwerking tot stand brengt. De verbinding met de stad wordt ook op andere manieren gelegd; zo is de campus een onderdeel van de Dutch Design Week en andere evenementen. De High Tech Campus is het icoon van de 'Brainport' en toont de kennisidentiteit van de stad. Albert Kivits, voormalig hoofd Economische Zaken van de gemeente Eindhoven zegt treffend: *'Het is niet zomaar ontstaan, er zat zeker al iets in de genen. Alleen door dit soort voorbeelden wordt het veel zichtbaarder [...] Wij zijn steeds actiever geworden om de verbinding van de High Tech Campus en de stad en de regio te maken. Het gaat om succes uitbuiten.'*

De campus leidde tot allerlei 'spillovers'. Ook andere clusters in de regio worden door het succes geïnspireerd. De invulling van de campus en de economische

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

beleidsvisie van Eindhoven zijn steeds meer gaan samenvallen, stelt voormalig wethouder en huidig directeur Economische Zaken van de provincie Noord-Brabant Erik van Merriënboer. Bij aanvang van de campusontwikkeling was er nog geen 'groter idee' bij het stadsbestuur, dat is pas later ontstaan. Van Merriënboer: ' *Rond het moment met de Brainport, dan zie je het ingroeien van het verhaal.'*

6 Stadshavens Rotterdam en de RDM Campus

In Rotterdam wordt de groei en het karakter van de stad gedomineerd door haar enorme zeehaven. Hoewel de grootste schepen en belangrijkste industrie inmiddels ver buiten de stad zijn gesitueerd, is de haven van Rotterdam voor bezoekers en inwoners nog altijd voelbaar aanwezig. Op talloze plekken dringt de haven de stad binnen en via diverse media, informele netwerken en formele bestuurlijke gremia herinnert de haven Rotterdam eraan dat zij onmiskenbaar een havenstad is. Toch moet het belang van de haven als economische motor van Nederland vaak opnieuw worden aangetoond, want de vervuiling en overlast die zij veroorzaakt zijn navenant. De haven is voor haar ruimtelijke groei afhankelijk van alle bestuurslagen (Brolsma, 2007), wat betekent dat overal afwegingen worden gemaakt die de toekomst van Rotterdam als havenstad kunnen beïnvloeden.

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1988 werd de Rotterdamse haven naast luchthaven Schiphol omgedoopt tot Nederlandse 'Mainport'. Op deze nota volgde het Tweede Structuurschema Zeehavens en werd het uitbreidingsplan Maasvlakte 2 gelanceerd. Het versterken van de mainport Rotterdam moest hand in hand gaan met het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Toenmalig burgemeester Ivo Opstelten presenteerde in het jaar 2000 het rapport 'Visie en Durf', dat samen met drie milieugroeperingen werd ondertekend. Maasvlakte 2 zou worden gecombineerd met natuurcompensatie, waaronder 750 hectare natuur- en recreatiegebied op IJsselmonde. Daarnaast werd afgesproken om het bestaande havengebied beter te benutten en de leefomgeving te verbeteren. Ook de stad zou van de havenuitbreiding profiteren: na het gereedkomen van Maasvlakte 2 zou schuifruimte in de haven ontstaan waardoor in de havens dicht bij de stad ruimte vrij zou komen voor stedelijke functies. Rotterdam streefde met al deze projecten naar een sterkere en meer diverse economische basis, naar meer natuur en naar een bruisende stad.

Naast de uitbreiding van de haven koesterde het gemeentelijke havenbedrijf in Rotterdam al geruime tijd de hartenwens tot verzelfstandiging. In de eerste jaren van het nieuwe millennium ontstond ruimte voor een unieke overeenkomst, die in Rotterdam een 'bestuurlijke drieslag' zou worden genoemd. Het Rijk zou de financiering van de aanleg van Maasvlakte 2 (slag 1) mogelijk maken door voor eenderde te participeren in een verzelfstandigde NV Haven van Rotterdam (slag 2). De nieuwe NV zou tegelijkertijd samen met de gemeente de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam oprichten (slag 3). Deze nieuwe entiteit zou de transformatie van een aantal oudere haventerreinen dicht bij de stad, de zoge-

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

naamde Stadshavens, ter hand nemen. Op 1 januari 2004 was deze 'havenovereenkomst' een feit.

Hoewel het kersverse Havenbedrijf Rotterdam een volwaardig partner was van de nieuwe ontwikkelingsmaatschappij, constateerde het al snel dat de mogelijkheden tot stedelijke transformatie in het Stadshavensgebied zeer beperkt waren. Als economisch eigenaar van de meeste terreinen stond het daarom zeer kritisch tegenover de verschillende woningbouwplannen, die in samenspraak met de gemeente voor delen van het gebied waren gemaakt. De ruimte die door de keuze van bedrijven om zich elders in de haven te vestigen zou vrijkomen, zou in eerste instantie worden opgevuld door economische, haven-gerelateerde functies, zoals de (hoofd)kantoren van rederijen en baggeraars. De ontwikkeling van woningbouw werd vóór 2020 niet voorzien.

Terwijl de transformatiedoelstelling van het Stadshavensgebied op de lange baan werd geschoven, betrok de ontwikkelingsmaatschappij die ervoor in het leven was geroepen de leegstaande kantoren van de Rotterdamse Droogdok Maatschappij (RDM). Dit statige dertigerjarencomplex vormt een muur tussen het tuindorpje Heijplaat en het waterfront en is omgeven door grote loodsen en dienstdoende haventerreinen. Vanuit deze historische omgeving ontplooide de ontwikkelingsmaatschappij diverse evenementen, welke er onder andere op waren gericht om de bewoners en de bedrijvigheid in het gebied te leren kennen en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in kaart te brengen.

Het Stadshavensgebied werd uiteindelijk opgedeeld in deelgebieden waarvoor verschillende ontwikkelperspectieven golden. Deze perspectieven werden opgenomen in het Havenplan 2020 dat in september 2004 door de Rotterdamse gemeenteraad werd vastgesteld. De dubbele doelstelling om Rotterdam met de ontwikkeling van het Stadshavensgebied zowel economisch als qua woonvoorzieningen aantrekkelijker te maken, bleef daarbij de leidraad. De besluiten werden dat najaar echter overschaduwd door de gevolgen van het zogenoemde havenschandaal, een affaire waarin havendirecteur Willem Scholten en zakenman Joep van den Nieuwenhuyzen de hoofdrol speelden en waarvan het RDM complex bovendien het decor bleek te zijn geweest. Terwijl de gevolgen van dat schandaal zich ontvouwden en alle bestuurlijke aandacht opeisten, werkte men in het RDM-kantoor een nieuwe ontwikkelingsstrategie uit. De gemeente Rotterdam had haar focus inmiddels verlegd naar andere potentiële woningbouwlocaties buiten de stad, zoals de op dat moment kansrijk geachte Zuidplaspolder. Slechts een handvol ambtenaren voelde zich op dat moment nog bij het Stadshavensproject betrokken. In deze luwte ontstonden op het hoofdkantoor van de RDM de eerste ideeën om het terrein om te dopen tot 'creatieve enclave', waarbinnen ruimte voor onderwijs, exposities en ondernemerschap kon worden gecreëerd. Enige tijd later werd door partijen als de Hogeschool Rotterdam, het Albeda College, en woningcorporatie Woonbron het RDM-terrein omgedoopt tot een locatie voor Research, Design & Manufacturing (CAR, 2008). Een combinatie van werken en leren zou zich hier verder ontwikkelen.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

Terwijl de stad en haven werden geconfronteerd met veelvuldige bestuurlijke en ambtelijke wisselingen, zette de ontwikkelingsmaatschappij het gebied verder op de kaart. Bijeenkomsten met prominente Rotterdamse ondernemers, congressen voor allerhande experts uit de regio en workshops met ambtenaren van hogere overheden zorgden ervoor dat het Stadshavenproject zich als economisch prioriteitsgebied nestelde in een serie belangrijke beleidsnota's. Voorbeelden hiervan zijn de Economische Visie Rotterdam (EDBR, 2004), het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 (2005), Pieken in de Delta (MinEZ, 2006), en Randstad Urgent (VenW, 2007). Op het RDM-terrein was inmiddels de CityPorts Academy Rotterdam opgericht, die verschillende ontwerp-, onderwijs- en onderzoeksactiviteiten op en rond het terrein organiseerde. In november 2007 werd de Stadsvisie Rotterdam vastgesteld – met Stadshavens als één van dertien prioriteitsgebieden.

De dubbele doelstelling van het zijn van een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad bleef vast staan in het beleid van de stad. Maar vertragingen in de procedure rondom Maasvlakte 2, het vertrek van bestuurders en hoge ambtenaren en veranderingen in het ontwikkelperspectief voor delen van Stadshavens, zorgden voor een reorganisatie waarbij de versterking van haven-gerelateerde bedrijvigheid in het gebied prioriteit kreeg. Wel werd een uitzondering gevormd voor de RDM Campus en omgeving. Toenmalig burgemeester Opstelten had zich gecommitteerd aan dit project dat bij Regio, Provincie en Rijk wel op de kaart stond, maar binnen Rotterdam inmiddels was veronachtzaamd. Opstelten stond garant voor een waterbusverbinding tussen RDM en de binnenstad en hij leidde nieuwe onderhandelingen met de verantwoordelijke raadscommissie en het havenbedrijf, die de nieuwe ontwikkelrichting van het RDM-terrein uiteindelijk omarmde.

Was het Havenbedrijf eind 2005 nog de grote afwezige bij de opening van het gerenoveerde RDM-kantoor, in december 2008 werd zij één van de belangrijkste trekkers van de nieuwe campus. Havenontwikkelaar Jeroen Steens zei over deze ontwikkeling: *'We hebben gezocht naar een invulling waarin stad en haven weer bij elkaar komen. De haven verschuift steeds verder naar het westen, waardoor tussen stad en haven letterlijk en figuurlijk een verwijdering ontstaat. Hierdoor zijn er steeds meer Rotterdammers die de haven nauwelijks kennen. Door naast de technische en praktijkgerichte opleidingen ook innovatieve en maritieme bedrijven op de RDM Campus te vestigen, creëren we een inspirerende leeromgeving voor studenten. Bovendien wordt de rest van het haventerrein zo ingevuld dat het ook voor andere bezoekers interessant is'* (HbR, 2013: 3). Voormalig havendirecteur Hans Smits vult dit aan: ' *Ik vind echt dat de kwaliteit van de hele bebouwde omgeving een enorme impuls moet krijgen. Ik hoop dat je daar over een aantal jaar graag loopt, dat je er graag fietst, dat je er graag bent en dat je onder de indruk bent. […] Mijn droom is dat daar over een jaar of tien een stuk maakindustrie gerealiseerd is en dat je kunt zien wat er gebeurt'* (HbR, 2013:58). De RDM Campus wordt daarvoor als een belangrijke aanjager beschouwd.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

7 Het ontstaan van beeldbepalende projecten

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de twee casusprojecten zich in de loop der tijd ontwikkelden en zich verhielden tot stedelijke beleidsprogramma's. Of in analytischer termen: hoe de master-narrative zich tot de micro-narrative verhoudt. We beginnen met de analyse van hoe de eerste intenties rond projecten zijn ontstaan en gedurende de ontwikkeling zijn aangepast.

De eerste ideevorming vindt doorgaans achter de schermen plaats met een beperkt aantal actoren, zoals leden van het stadsbestuur, een ontwikkelaar of een vroegtijdig benaderde architect. Op een gegeven moment komt een projectidee in de publieke arena en voegen nieuwe actoren zich toe, zoals bewoners, pressiegroepen, media of raadsleden. De aangekondigde aanleg van de High Tech Campus leidde tot protest bij de Brabantse Milieufederatie. En de initiële samenwerking tussen de Hogeschool Rotterdam, het Albeda College, woningcorporatie Woonbron en de later opgeheven ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens werd zowel door het Havenbedrijf als de gemeentelijke diensten niet direct gesteund. De projectideeën liggen niet langer verscholen achter de schermen en anderen mengen zich in de ideeontwikkeling. In de publieke projectarena's zullen initiators de stevige grip op hun ideeën deels moeten loslaten. Hier vindt openbare beraadslaging plaats waarbij wordt gezocht naar de overreding van betrokken spelers en naar aanpassing van projectplannen.

De strijd tussen de Milieufederatie en Philips mondde uiteindelijk uit in investeringen voor het behouden en versterken van de ecologische kwaliteit van de locatie. De uitkomst was volgens de betrokken partijen boven verwachting; een 'mutual gain' zoals Susskind e.a. (1999) dat noemen. Dit betekent dat een uitkomst wordt gegenereerd die niemand op basis van alleen eigen belang zou verzinnen en een meerwaarde heeft ten opzichte van de individuele belangen en ideeën. Op basis van overtuigende verbindende verhalen worden discourscoalities gesloten. In de bestudeerde 'interpretative repertoires' werd dat bijvoorbeeld zichtbaar in metaforische begrippen, zoals de High Tech Campus als 'open innovatiecampus' en 'natuurlijk werklandschap'. Rond het discours van Philips over een 'open innovatiecampus' en een 'natuurlijk werklandschap' was zowel sprake van een vertoog waarbij rekening werd gehouden met de veranderende manier van werken binnen de technologische sector, als van de wil om een aangename werkomgeving te creëren ten faveure van werknemers en (nieuwe) bedrijven. Het open karakter van de campus maakte dat het niet beperkt bleef tot een Philipsproject, zoals aanvankelijk was bedoeld, maar dat andere bedrijven konden aanhaken en dat de overheid het als economische katalysator voor de stad en de regio kon inzetten. Het vertoog wist zich aan de externe omgeving aan te passen en tegelijkertijd aansprekend te blijven.

In Rotterdam waren de investeringen van twee Rotterdamse onderwijsinstellingen, een woningcorporatie en hogere overheden doorslaggevend voor het omdopen van de historische scheepswerf RDM tot een campus voor Research, Design & Manufacturing. De partijen konden, gesteund door enkele politieke

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

kopstukken en het havenbedrijf uiteindelijk overtuigen door het verhaal van een sterkere haven te verbinden met dat van kennis, creativiteit en fabricage. Daar waar het dominante discours lange tijd gericht was op het scheiden van haven en stad, ontwikkelde zich in het Stadshavensgebied een verhaal dat het multifunctionele ruimtegebruik van wonen, leren, werken en recreëren op en rond het RDM-terrein erkent en verder stimuleert. De statige oude kantoren en fabriekshallen hebben met hun nieuwe invulling een nieuwe betekenis gekregen.

In hoeverre waren de projecten bewust verbonden met grotere stedelijke ambities? De casus laten zien dat het stadsbestuur niet automatisch als dé bedenker van de master-narrative kan worden beschouwd. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het formuleren van hoe een project kan bijdragen aan stedelijke ambities iets is wat bij uitstek tot de functie van een stadsbestuur kan worden gerekend. Het frappante is echter dat ondernemingen, ontwerpers en ontwikkelaars – vaak in interactie met het bestuur en de samenleving – hebben ontdekt wat de grotere stads- of stadsregionale ambities zijn en daar op in hebben gespeeld. Bij sommige stedelijke ontwikkelingsprojecten is het stadsbestuur wel de bedenker van de verticale verbinding tussen micro- en master-narrative, maar in de praktijk blijkt dat dit veeleer gaandeweg de ontwikkeling gebeurt, zoals bij de High Tech Campus in Eindhoven en de RDM Campus in Rotterdam. De private ontwikkeling van de High Tech Campus werd aangegrepen door Eindhoven als een symbool en katalysator voor de Brainport-profilering. In Rotterdam werd de RDM Campus uiteindelijk omschreven als een 'hot spot' van bedrijvigheid en onderwijs die zich richt op de maakindustrie. Wat opvalt is dat de meeste beeldbepalende projecten niet zomaar een gevolg zijn van een eerder gedefinieerde master-narrative, maar dat de micro-narrative en de master-narrative zich gelijktijdig en in interactie met elkaar ontwikkelen.

8 Conclusies en perspectieven

In dit artikel zijn we op zoek gegaan naar de vraag hoe concrete projecten worden 'gemaakt' overeenkomstig de intenties van betrokken actoren en hoe deze projecten al dan niet zijn verbonden aan grotere beleidsverhalen voor de stad. We lieten zien dat beeldbepalende projecten na hun fysieke constructie maar in geringe mate de invulling en betekenis hebben verkregen zoals vooraf door de initiatiefnemers was gedefinieerd. De onmaakbaarheid van een op de tekentafel ontworpen stad werd daarmee opnieuw bevestigd. Toch bestaat er in meer indirecte vorm sturingsruimte, zo zullen wij in deze afsluitende paragraaf toelichten.

Hoe een beeldbepalend stedelijk project zich ontwikkelt, is vooraf grotendeels onkenbaar, want het blijft in ontwikkeling. Beeldbepalende projecten worden misschien wel meer 'gemaakt' tijdens de realisatie en gedurende de 'narratieve nastrijd' (Verheul, 2012), dan in het voorafgaande ontwerp. Dit vormt een contrast met vele projectmanagementhandboeken, die doorgaans een sterke nadruk leggen op vooraf heldere, scherp geformuleerde doelen en doel-middelrelaties bestempelen als zeer bepalend voor de uitkomst. De rationaliteit van de project-

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

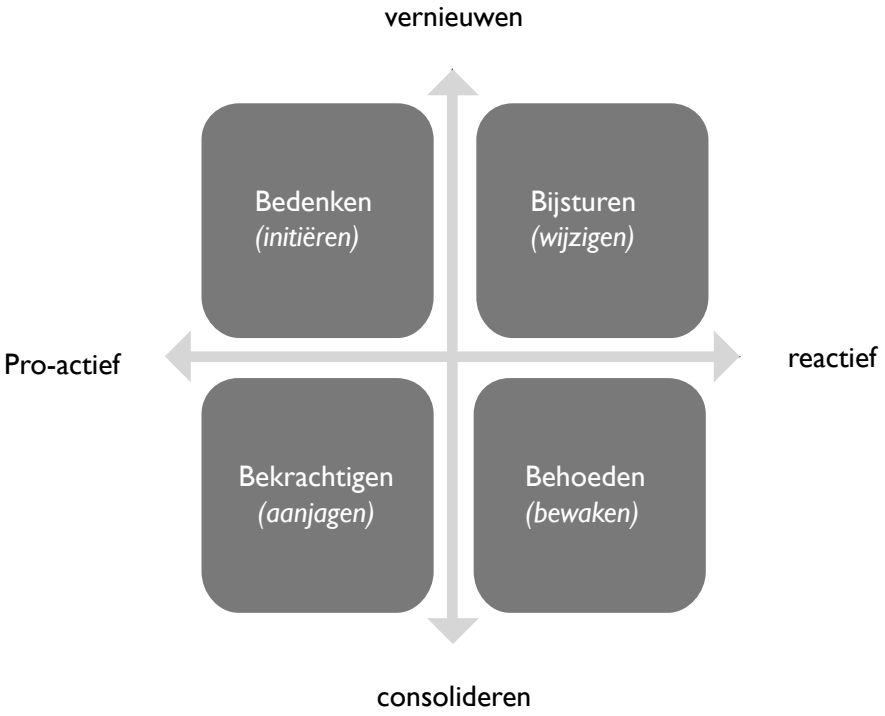
ontwikkeling wordt voor een deel pas ontwikkeld gelijktijdig met en nadat de betekenisvolle momenten zich hebben voltrokken. Dit artikel laat zien dat ondanks de interactie en samenwerking van partijen rond de geboorte van een projectidee, het rationele beeld van actoren die een project maken overeenkomstig hun vooraf gestelde wensen steeds troebeler wordt naarmate de projectontwikkeling vordert. Beeldbepalende projecten worden gestuurd door discourscoalities die niet alleen vooraf, maar ook tijdens en na de realisatie op basis van narratieve overtuigingskracht de inhoud en betekenis van een project vormgeven. Hoewel besluitvorming voor, tijdens en na de ontwikkeling van beeldbepalende projecten op enkele gestandaardiseerde momenten plaatsvindt, zoals raadsdebatten of architectenselecties, zijn veel van die betekenisvolle momenten vooraf moeilijk aanwijsbaar. De bepalende momenten in het dynamische verloop van idee tot en met realisatie blijken vooral die momenten te zijn waarop verbindingen tot stand zijn gebracht tussen actoren onderling, tussen verschillende vertogen en tussen projecten en gewenste stedelijke beleidsconstructies die het projectvertoog blijvend hebben veranderd. Stedelijke beleidsvorming gaat om het verbinden van beleidsconstructies met projecten die zich voordoen in de stedelijke context. Dit vraagt om netwerkmanagers met een verbindend vermogen en een omgevings- en tijdsbewustzijn (zie Klijn e.a., 2011).

Beeldbepalende projectontwikkeling betekent geen volledige overgave aan emergentie – aan spontane en autonome processen die zich in de stedelijke context van een project afspelen – maar wordt uitgedaagd emergentie op te nemen in de ontwikkelingsstrategie. Discursieve praktijken bieden elegante hulpmiddelen in pogingen om de eigen werkelijkheidsdefinitie bij een groter publiek geaccepteerd te krijgen. In een emergente adaptieve strategie zijn discourscoalities zowel uitdrukkingen van bestaande of gewenste identiteiten als een tactisch smeermiddel; dat wil zeggen een Haarlemmerolie die wordt gebruikt om te bereiken wat onder de gegeven omstandigheden te bereiken valt.

Welke handelingsperspectieven zijn hiervoor te gebruiken? Hoe kunnen actoren en vertoogcoalities zich als verbindingsmanagers positioneren? Actoren met emergente verbindende ambities kunnen zich op verschillende wijzen en vanuit een variërende afstand verhouden tot datgene wat wordt ontwikkeld. Een emergente adaptieve strategie kan enerzijds het vormen van nieuwe verticale verbindingen behelzen, zoals het stadsbestuur van Eindhoven de High Tech Campus gedurende de projectontwikkeling verbond aan de Brainport-identiteit. Anderzijds kunnen bestaande verbindingen worden bestendigd, zoals zichtbaar werd toen bij de RDM Campus in Rotterdam mede door de economische omstandigheden, verwijdering dreigde van de oorspronkelijke herontwikkelingsplannen, maar betrokken actoren zich opnieuw wisten te committeren. Bovendien kunnen actoren die de stad maken proactief verbindingen tot stand brengen. Maar in een emergente adaptieve strategie is dat vaak ook reactief; door te reageren op nieuwe gebeurtenissen die zich in de stad voordoen. Stedelijk beleid is geen vast gegeven en aan veranderende politiek-maatschappelijke opvattingen onderhevig.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

Figuur 1 Model van verticale verbindingstypen



Als deze dimensies van verbindingsstrategie tussen projecten en stedelijk beleid, tussen micro- en master-narratives, schematisch tegenover elkaar worden gezet, ontstaat een model waarin de verticale verbindingstypen hun plek vinden en daarmee meer betekenis en handelingsperspectief krijgen. In een emergente adaptieve strategie zal enerzijds *reactief* verbinding worden gemaakt met ontwikkelingen in de maatschappelijke context en het project. Anderzijds zal ook *proactief* naar nieuwe verbindingen worden gezocht. In figuur 1 is proactief vernieuwen het verbindingstype van het *bedenken* (initiëren) van een verticale verbinding en reactief vernieuwen de verbindingsvorm van *bijsturen* (wijzigen). Reeds gelegde verbindingen kunnen zo nu en dan worden geconsolideerd (bestendigd en doorontwikkeld) om uiteindelijk te worden gerealiseerd. In dit model is proactief consolideren het verbindingstype *bekrachtigen* (aanjagen) en reactief consolideren het verbindingstype *behoeden* (bewaken). Het schema vormt een waaier voor verbindingsmanagement tussen concrete projecten en abstracte stedelijke beleidsdoelstellingen. Afhankelijk van het momentum en de doelstellingen kunnen actoren van verbindingstype veranderen. Actoren kunnen effectief projecten realiseren als zij balanceren tussen het beheersen en beschermen van de bestaande orde enerzijds en het zoeken naar vernieuwing en verandering anderzijds. Vanuit een emergente adaptieve strategie kunnen actoren deze verschillende vormen van verbinding hanteren.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

Hoewel van het stadsbestuur misschien wordt verwacht dat zij als geen ander de verbinding tussen beeldbepalende publieke of private stadsprojecten weet te initiëren, gebeurt dit evengoed vanuit andere actoren, zo toonden de casus in Rotterdam en Eindhoven aan. In een emergente adaptieve strategie kan het stadsbestuur een belangrijke rol vervullen in het consolideren van gelegde verbindingen, zoals Eindhoven de private ontwikkeling van de High Tech Campus gebruikte om de ontwikkeling van de Brainport aan te jagen. Dit zijn enkele concrete voorbeelden van hoe 'maakbaarheid' zich in stedelijke ontwikkeling vooral vertaald in 'haakbaarheid'.

Een emergente adaptieve strategie voor de ontwikkeling van beeldbepalende projecten en stedelijke identiteit kan alleen worden gehanteerd vanuit een lerende attitude tijdens het gehele ontwikkelingsproces. De heilige graal voor het maken van beeldbepalende projecten die stedelijke ontwikkeling aanjagen kan niet worden gevonden, maar een reflectiever besluitvormingspraktijk wel (Verheul, 2013). Als de omgeving van projecten en besluitvorming wordt gekenmerkt door toenemende complexiteit en onzekerheid, is meer openheid en adaptiviteit en minder stelligheid gewenst. Een emergente adaptieve strategie vraagt aan actoren met sturende ambities om een meervoudige focus, wat zich laat illustreren door de metafoor van de dubbele blik: één oog is gefocust op de reeds ingezette koers van een initiatief en het andere oog verkent de omgeving en kijkt dwalend naar ontwikkelingen waaraan het project onderhevig is.

In een dynamische politiek-maatschappelijke en private context vraagt dat om intermediairs en 'planning entrepreneurs' die koers houden, maar ook adaptief zijn en het ijzer smeden als het heet is door nieuwe kansen te benutten. Dat betekent balanceren tussen een al te gesloten vertoog enerzijds en een al te fluïde vertoog anderzijds. Dergelijke meervoudige perspectieven kunnen kansen benutten. En minstens zo belangrijk: ze kunnen behoeden dat door tunnelvisies vooraf bedachte plannen verworden tot een idée fixe.

Literatuur

Abma, T. & R.J. in 't Veld (eds.), *Handboek beleidswetenschap. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Amsterdam: 2001.

Andersen, E.S., K.V. Grude, T. Haug & J.R. Turner, *Goal directed project management*, Utrecht: 1999.

Brolsma, J.U., *Havens, kranen, dokken en veren. De Gemeentelijke Handelsinrichtingen en het Havenbedrijf der gemeente Rotterdam, 1882-2006*, Utrecht: 2007.

Bruijn, J.A., E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en* besluitvorming, Den Haag: 2008.

Castells, M., The rise of the network society, Oxford: 1996.

CityPorts Academy Rotterdam, Rapportage 2005-2008, Rotterdam: 2008.

Curtis, W.J.R, Le Corbusier. Ideas and form, Londen: 1994.

Daamen, T.A., *Strategy as force. Towards effective strategies for urban development projects*, proefschrift Technische Universiteit Delft, Amsterdam: 2010.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

Dahl, R.A., *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven: 1960.
Eshuis, J., F.A.A. Boons, J. Edelenbos & G.R. Teisman, Sturing via stedelijke netwerken, *Bestuurswetenschappen*, 2010/1, p. 16-34.
Faludi, A., *Planning Theory*, Oxford: 1973.
Flyvbjerg, B., Beyond the limits of planning theory: response to my critics, *International Planning Studies*, 2001/3, p. 285-292.
Frissen, P.H.A., *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: 2007.
Giddens, A., *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*, Cambridge: 1984.
Glasbergen, P. & J.B.D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat. Onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland*, Amsterdam: 1979.
Gunsteren, H.R. van, *The quest of control. A critique of the rational-control-rule approach in public affairs*, London: 1976.
Habermas, J., *The theory of communicative action volume 1. Reason and the rationalisation of society*, Cambridge: 1984.
Hajer, M.A., *De stad als publiek domein*, 2e druk, Amsterdam: 1994.
Hajer, M.A., *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: 2000.
Hart, P. 't, M. Metselaar & B. Verbeek (eds.), *Publieke besluitvorming*, Den Haag:1995.
Hall, P., *Urban and Regional Planning*, Londen: 1975.
Healey, P., *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, Londen: 1997.
Huberts, L.W.J.C. & J. Kleinnijenhuis (eds.), *Methoden voor invloedsanalyse*, Amsterdam: 1994.
Innes, J. & D.E. Booher, Planning institutions in the network society. Theory for collaborative planning, W. Salet & A. Faludi (eds.) *Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: 2000.
Jacobs, J., *Life and death of great American cities*, New York: 1960.
Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Londen: 1997.
Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: 1984.
Klijn, E.H., J. Edelenbos & A.J. Steijn, De invloed van netwerkmanagement op uitkomsten van governance netwerken, *Bestuurswetenschappen*, 2011/2, p. 95-103.
Koppenjan, J.F.M., Over de mogelijkheden van besluitvormingsmanagement. Beslissen over het Grote Stedenbeleid, P. 't Hart, M. Metselaar, B. Verbeek (eds.) *Publieke besluitvorming*, Den Haag: 1995.
Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, Londen: 2004.
Kuypers, P., *Rooksignalen. Opstellen over politiek en bestuur*, Amsterdam: 2001.
Lasswell, H.D., *Politics. Who gets what, when, how?*, Cleveland: 1936.
Meredith, J.R. & S.J. Mantell, *Project management. A managerial approach*, 2nd Edition, New York: 1995.
Mintzberg, H. & J.A. Waters, Of strategies, deliberate and emergent, *Strategic Management Journal*, 1985/3, p. 257-272.
Mintzberg, H., B. Ahlstrand & J. Lampel, *Strategy safari. A guided tour through the wilds of strategic management*, Hertfordshire: 1998.
Nelissen, N.J.M., *Op zoek naar de hemel op aarde. Stadsidealen door de eeuwen heen*, Maastricht: 2013.
Pressman, J.L. & A. Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Los Angeles: 1973.

Dit artikel uit Bestuurswetenschappen is gepubliceerd door Boom Lemma uitgevers en is bestemd voor Boom uitgevers Den Haag

Rodrigue, J.P., Transport geography should follow the freight, *Journal of Transport Geography*, 2006/5, p. 386-388.
Salet, W.G.M. & A.K.F. Faludi (eds.), *Revival of strategic spatial planning*, Amsterdam: 2000.
Scott, J., *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: 1998.
Somers, M.R., The narrative constitution of identity. A relational and network approach, *Theory and Society*, 1994/5, p. 605-650.
Susskind, L., S. McKarnan & J. Thomas-Larmer, *The consensus building handbook*, Thousand Oaks: 1999.
Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: 1995.
Teisman, G.R., Perspectieven op beleidsprocessen. Over fasen-, stromen- en rondenmodellen, T. Abma & R. in 't Veld, *Handboek beleidswetenschap. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Amsterdam: 2001.
Throgmorton, J. A., *Planning as persuasive storytelling. The rhetorical construction of Chicago's electric future*, Chicago: 1996.
Twist, M.J.W. van, *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*, Den Haag: 2010.
Verheul, W.J., *Stedelijke iconen. Het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*, proefschrift Technische Universiteit Delft, Den Haag: 2012.
Verheul, W.J., Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling, *Real Estate Research Quarterly*, 2013/4, p. 51-58.
Wamelink, J.W.F. (ed.), *Inleiding bouwmanagement*, Delft: 2009.
Wetherell, M., Positioning and interpretative repertoires. Conversation analysis and post-structuralism in dialogue, *Discourse & Society*, 1998/3, p. 387-312.