



Delft University of Technology

## Management van Stedelijke Ontwikkeling

### Beleid, sturing en institutionele veranderingen voor duurzame steden

van Bueren, Ellen

#### DOI

[10.5553/Bk/092733872019029002003](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872019029002003)

#### Publication date

2019

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Bestuurskunde

#### Citation (APA)

van Bueren, E. (2019). Management van Stedelijke Ontwikkeling: Beleid, sturing en institutionele veranderingen voor duurzame steden. *Bestuurskunde*, 28(2), 15-21.  
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872019029002003>

#### Important note

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

#### Copyright

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

#### Takedown policy

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

# Management van stedelijke ontwikkeling

## Beleid, sturing en institutionele veranderingen voor duurzame steden\*

*Ellen van Bueren*

### Het belang van bestuurskunde voor stedelijke vraagstukken

De stad of stedelijke omgeving neemt een centrale plek in onze samenleving in, als plek van sociale interactie, culturele vrijplaats, en economische activiteit. Het grootste deel van de wereldbevolking woont inmiddels in steden. Steden ontwikkelen zich voortdurend. Bevolking groeit, krimpt, verhuist, verjongt, vergriest, bedrijfstakken en industrieën komen op en gaan onder, mensen willen een huis met tuin of hoogstedelijk wonen, alleen, of met gezin, familie of gelijkgestemden. Er komen bruggen bij, wegen, windmolens, distributiecentra, festivalterreinen, noem maar op. Eén ding is zeker: steden en de stedelijke omgeving zijn continu in beweging. En dat maakt het ook zo'n boeiend studieobject. Dat continue proces van verandering, dat grotendeels het gevolg is van autonome ontwikkelingen, vereist aandacht, sturing en management om het in goede banen te leiden. Om ervoor te zorgen dat de stad een veilige en gezonde plek is voor iedereen, een plek waar mensen zich thuis voelen. In deze bijdrage zal ik laten zien dat het beeld van de ideale stad momenteel sterk verandert, ingegeven door klimaatverandering en andere trends en ontwikkelingen, welke bestuurskundige vragen dit oproept, en hoe ik dit met mijn groep onderzoek.

Doel van mijn onderzoek en onderwijs is om samen met de praktijk en studenten te leren over processen van sturing en besluitvorming, governance, van stedelijke ontwikkeling (van Bueren et al., 2016). Dat gaat enerzijds over de achtergrond van dit soort ontwikkelingen en biedt inzicht in het institutionele speelveld van actoren, netwerken en regels waarbinnen deze ontwikkelingen plaatsvinden. Anderzijds gaat het om een prescriptieve vraag, over het aanreiken van governance-instrumenten, arrangementen en handelingsperspectieven, voor de korte en lange termijn. Het is van belang deze perspectieven toe te snijden op specifieke actoren en processen, en deze in interactie met de betrokkenen te ontwikkelen, in relatie tot langetermijnontwikkelingen. Immers, veel mogelijke oplossingen stranden op 'de governance', zoals dit al snel wordt bestempeld door niet-bestuurskundigen. De oplossingen zijn technisch voor handen, maar de praktijk is weerbarstig. Het betrekken van deze praktijk bij de vormgeving en implementatie

\* Prof. dr. E.M. van Bueren is hoogleraar Urban Development Management aan de Technische Universiteit Delft. Deze tekst is deels gebaseerd op *The Great Urban Bake Off*, Intreerede Ellen van Bueren, uitgesproken op 13 november 2015 ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Urban Development Management aan de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.

Ellen van Bueren

van oplossingen, een bekende bestuurskundige les, is daarom van belang (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2018). Dit biedt ook ruimte om oplossingen te ontwikkelen die recht doen aan de context: elke stedelijke omgeving bestaat uit een unieke constellatie van gebieden, actoren en activiteiten, elk met hun eigen uitdagingen, mogelijkheden en beperkingen op de korte en lange termijn. Het ontwikkelen van handelingsperspectieven en governance-arrangementen kan worden gevoed door bestudering van processen in andere stedelijke omgevingen, in binnen- en buitenland. Juist de enorme institutionele en geografische verschillen bieden inspiratie en contrasterende lessen.

### **De stad als socio-technisch-ecologisch systeem**

Een goed begrip van wat stedelijke ontwikkeling behelst en wat betrokken actoren drijft, is van cruciaal belang voor het kunnen bijsturen van deze processen. De inbedding van deze leerstoel in de faculteit Bouwkunde en in een technische universiteit onderstreept het belang van deze domeinkennis. Die domeinkennis kan grofweg worden onderscheiden in de hardware, de software en de orgware. Tezamen vormen zij de ingrediënten voor een goede stad.

De hardware bestaat uit zaken zoals grond, bouwmaterialen, bouwwerken, straten, pleinen, wegen, en natuurlijk technologie, inclusief het voor productie van deze zaken benodigde achterland en de toeleverende infrastructuren. Het vormt de fysieke, door de mens gebouwde omgeving. Daarnaast zijn er de hulpbronnen, benodigd om deze gebouwde omgeving te produceren, te beheren en dagelijks te gebruiken. Denk dan aan energie, water en voedsel. Die worden deels in door de mens gemaakte systemen verwerkt, denk aan onze energie-infrastructuur, de waterzuivering en de landbouw, maar zij maken ook deel uit van de ecologische systemen, die van essentieel belang zijn voor de leefbaarheid van steden. De technologische en ecologische systemen concurreren vaak om ruimte, aandacht en geld, waarbij de kosten en opbrengsten van technologische systemen kenbaar zijn en herleidbaar tot (groepen van) actoren op specifieke plekken in het hier en nu. Die van ecologische systemen laten zich moeilijk vatten in dat soort plaatjes. Kosten en opbrengsten zijn veelal collectief, indirect, grensoverschrijdend, en op langere termijn.

De software bestaat uit de mensen, de burgers, die in allerhande rollen en verbanden de stedelijke omgeving gebruiken ter verwezenlijking van hun individuele en gemeenschappelijke doelen. Tot slot is er de orgware, die bestaat uit het regelsysteem volgens welke actoren handelen. Zo betreft dit regels omtrent bezit, transacties, zeggenschap en gebruik. Deze institutionele structuren vormen de achtergrond voor acties van actoren en hun interacties. Het zijn gestolde praktijken die aan het handelen een zekere voorspelbaarheid en betrouwbaarheid bieden.

De hardware, software en orgware zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en ontwikkelen zich in nauwe interactie. In systeemtheoretische termen wordt dit ook wel een socio-technisch systeem genoemd. Voeg je daar het ecologische systeem aan toe, dat de basis biedt voor ons bestaan, dan kun je spreken van socio-technisch-ecologische systemen. Het voordeel van een systeemperspectief op de

stad is dat je kunt inzoomen op een onderdeel van het systeem zonder daarbij de relaties en verbindingen met andere subsystemen en het grotere geheel te verliezen (Cumming, 2011). Het toont altijd de samenhang, positief of negatief, met andere delen van het systeem. Het systeemperspectief laat zien dat er heel veel variabelen zijn, factoren, actoren en onderlinge relaties; te veel om volledig de effecten van interventies te kunnen overzien (Van Bueren, Van Bohemen, Itard, & Visscher, 2012). Zo maakt dit systeemperspectief inzichtelijk waarom de resultaten van de blauwdrukplanning van weleer, waarbij stedelijke gebieden vanaf de tekentafel werden ontwikkeld en gebouwd vanuit een of enkele doelstellingen, vaak teleurstellend achterbleven bij de verwachtingen. Ook maakt dit perspectief inzichtelijk waarom, in een complexe en gelaagde wereld met talloze relaties en interacties binnen en tussen deelsystemen, veranderingen moeilijk zijn te sturen en te beheersen.

### Stedelijke transities

Het stedelijk systeem zoals we dat de afgelopen eeuw hebben leren kennen en hebben leren te ontwikkelen, staat onder druk. Er zijn allerhande veranderingen die zich in korte tijd voltrekken, en waarvan niet duidelijk is welke kant die op gaan en met welke gevolgen (Sassen, 2018). Denk bijvoorbeeld aan demografische ontwikkelingen, mede als gevolg van binnenlandse (trek naar de stad) en buitenlandse migratie (vluchtelingen, maar ook expats); globalisering van productieketens, handelsstromen en kapitaal (verplaatsing van industrie naar lagelonenlanden, buitenlandse investeringen in onze steden en infrastructuur); en technologische ontwikkelingen (Internet of Things, zelfrijdende auto's, platformeconomie, decentrale energietechnologie). Ook het ecologisch systeem met de voor de mens en stad onmisbare diensten als grondstoffen, natuur, water, energie, schone lucht en een stabiel klimaat staat onder druk. Onze steden moeten zich aanpassen aan het veranderende klimaat: klimaatadaptatie. Bij klimaatverandering is het de opgave om onze steden aan te passen op tegengestelde extremen, iets wat voor een star en stijf fysiek systeem als de gebouwde omgeving niet gemakkelijk is, en ook de aanpasbaarheid van ecologische systemen vereist een langere periode dan de snelheid waarmee het klimaat nu verandert (Hoffmann & Sgro, 2011). Tegelijkertijd vervullen steden, als grootverbruikers van fossiele brandstoffen, en grootproducenten van allerlei andere broeikasgassen, een cruciale rol in de mitigatie van klimaatverandering, het verminderen van de opwarming en de bijbehorende effecten. Zo moeten we onze gebouwen en woningen energiezuiniger maken om aan de internationaal overeengekomen beleidsdoelstellingen te voldoen, en staat Nederland voor de grote opgave om gas te vervangen door andere, duurzamer energiebronnen. De afgelopen decennia hebben echter laten zien dat de energietransitie in Nederland niet echt wil vlotten. Wisselend beleid en een onduidelijke langetermijnkoers zijn enkele veelgenoemde oorzaken (Hoppe & Van Bueren, 2015). Ook andere grondstoffen worden schaars. Steden zullen uiterst zuinig met hun grondstoffen om moeten gaan en zoveel mogelijk moeten hergebruiken. De circulaire economie gaat zelfs uit van een economische prikkel tot hergebruik,

Ellen van Bueren

onder invloed van toenemende schaarste van primaire grondstoffen. Hoe snel deze schaarste optreedt om die prikkel inderdaad uit te delen, is de vraag. Onder-tussen formuleren overheden allerhande beleid om hergebruik te bevorderen. De mate waarin stedelijke systemen kunnen omgaan met deze spanningen, en zelfs met calamiteiten zoals een overstroming, droogte of hitte, wordt ook wel aange-guid met ‘resilience’ of veerkracht. Steden moeten snel weer kunnen functioneren na een ramp of gespannen periode, maar ze zijn vooral veerkrachtig als ze in staat zijn om hun eigen veerkracht te vergroten (Meerow, Joshua, & Melissa, 2016).

### Institutionele vraagstukken

Steden staan, kortom, voor grote uitdagingen. Als veelvraten van grondstoffen en energie zijn zij deels veroorzaker van de huidige ecologische crisis, maar ze kun-nen door hun schaalgrootte ook bijdragen aan oplossingen: mitigatie van de oor-zaken en de effecten. De problemen zijn echter veelzijdig en hardnekkig. Zij zijn grotendeels globaal van aard met lokale gevolgen. Onze institutionele systemen zijn niet ingericht op de adressering van deze problemen. Op wereldwijde schaal zijn er de Verenigde Naties die gezamenlijke afspraken faciliteren, maar het zijn de landen die de afspraken moeten uitvoeren, en binnen die landen vormen regio’s en gemeenten vaak het bestuurlijke schaalniveau waarbinnen maatregelen kunnen worden geïmplementeerd. Zo vereist de transitie van energievoorziening van woningen van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen regionale en gemeentelijke afstemming. Een instrumentarium voor implementatie van der-gelijke veranderingen wordt vaak niet bijgeleverd door de internationale organi-saties en nationale overheden. Dat is deels begrijpelijk, iedereen moet het op zijn eigen manier kunnen doen, maar het kan ook leiden tot uitstel en vertraging, iets waar veel partijen belang bij hebben.

Dat brengt mij weer terug bij meer bestuurskundige vraagstukken: management en sturing van stedelijke ontwikkeling, mede als gevolg van en in respons op al deze ontwikkelingen. Sturing van de samenleving vindt altijd plaats in wisselwer-king tussen overheid, markt en maatschappij. Het speelveld rondom stedelijke ontwikkeling heeft de afgelopen jaren flinke veranderingen doorgemaakt. In Nederland zijn we van een uiterst gecentraliseerd planstelsel, met doorwerking naar provincies, intergemeentelijke samenwerkingen en gemeenten, naar een gedecentraliseerd en deels gedereguleerd planstelsel gegaan. Daarnaast heeft ook in Nederland, net als in veel andere landen, een neoliberale wind gewaaid met duidelijke ‘new public management’-denkbeelden over hoe overheden taken effi-ciënt, effectief en legitiem kunnen uitvoeren. Dit heeft de relaties tussen markt en overheid sterk doen veranderen, met publiek-private samenwerking in stede-lijke en infrastructurele projecten als gevolg. Overheden moesten eveneens de draai maken van ‘government’ naar ‘governance’, vrij vertaald: van sturing naar beïnvloeding. De privaatrechtelijke rol van overheden als sturingsmogelijkheid, maar dan volgens de regels van de markt, kwam daarmee ook volop in de belang-stelling te staan. Stoffige bezigheden als inkoopbeleid en grondbeleid werden opeens instrumenten waarmee actief beleidsdoelen konden worden gerealiseerd.

De afgelopen jaren zijn ook burgers en de civil society, met behulp van sociale media en beschikbaarheid van betaalbare, decentrale technologieën, toegetreden als volwassen partner tot het speelveld. Naast overheid en markt zijn zij nu vaak initiatiefnemers van verandering, waarbij zij niet alleen agenderen, maar steeds vaker ook zelf uitvoeren. Op het ruimtelijk-economische speelveld zijn ook internationale private spelers, grote multinationals of spelers uit andere landen actief. Onroerend goed, woningen, kantoren, infrastructuren, zijn aantrekkelijke beleggingsobjecten. Winkels in de stad maken plaats voor internationale internetwinkels met grote distributiecentra in de periferie en bijbehorende logistiek.

Stedelijke ontwikkeling heeft zich zo ontwikkeld tot een arena met veel belanghebbenden. De partijen die van oudsher bij ontwikkelingen betrokken waren, waaronder overheden, ontwikkelaars, woningcorporaties, aannemers en financiers, worden vergezeld door nieuwkomers in deze arena: energieleveranciers, netwerkbeheerders, waterschappen, drinkwaterleidingbedrijven, natuur- en milieuorganisaties, sportverenigingen, burgerinitiatieven, en tal van ter zake kundige ondernemers met een directe of indirecte band met het betreffende gebied. De huidige institutionele structuur met regels, rollen en verantwoordelijkheden is niet uitgerust op dit veranderende, meerlagige speelveld. Gedistribueerde en decentrale systemen vragen om andere sturingsmodellen, die articulatie en allocatie van publieke en private waarden, op individueel en collectief niveau, moeten ondersteunen. Actoren zijn op zoek naar institutioneel houvast – het is onduidelijk welke regelstructuur van toepassing is. Dergelijke institutionele leegte, of drukte van concurrerende of deels overlappende regelsystemen die van toepassing kunnen zijn (Hajer, 2003; Van Bueren & Klievink, 2017), kan leiden tot inertie, processen komen niet of slechts langzaam van de grond, zoals bij de energietransitie het geval lijkt, of tot het inslaan van een bepaalde weg doordat een aantal partijen een bepaald institutioneel systeem van toepassing verklaart. Voorbeeld hiervan is de voortrekkersrol van multinationals als ‘circular 100’ in de door de Ellen MacArthur Foundation<sup>1</sup> aangezwengelde transitie naar de circulaire economie, die graag een voortrekkersrol spelen in het verminderen van de milieupact van hun producten. Een ander voorbeeld is de huidige weg van labelen en certificering van circulaire gebouwen. In het verleden hebben partijen uit de bouwsector deze weg ook al bewandeld, destijds vooral om de energieprestatie van gebouwen te verbeteren. Deze weg kan dus bogen op reeds ontwikkelde structuren en instrumenten voor overleg, het stellen van ambities en het meten van prestaties. De komende tien tot twintig jaar zullen zeker nog worden gekenmerkt door deze institutionele zoektocht naar regels, processen en structuren om de stedelijke omgeving te verduurzamen, opdat deze steden ook in de toekomst kunnen voortbestaan.

1 Zie [www.ellenmacarthurfoundation.org](http://www.ellenmacarthurfoundation.org).

Ellen van Bueren

## Transdisciplinaire omgeving voor onderzoek en onderwijs

In deze bijdrage wil ik tot slot expliciet stilstaan bij de omgeving van onderzoek en onderwijs. Domeinspecifieke vraagstukken vereisen niet alleen kennis van het domein, maar verlangen ook nauwe interactie met het domein, om tot zinvolle, gedragen inzichten en arrangementen en instrumenten te komen die helpen om te veranderen. Het inzicht dat interactie ‘met het veld’ van belang is voor vele typen op (beleids)verandering gericht onderzoek is al doorgedrongen tot veel subsidieverstrekkende organisaties. De meeste calls vragen om voorstellen waarbij onderzoeksinstituten samenwerken met praktijkpartners, publiek en/of privaat, die ook een daadwerkelijke bijdrage moeten leveren ter ondersteuning van het commitment aan dit onderzoek. Veelal leidt dit tot tijdelijke coalities, gericht op een specifiek doel, tot aan het eind van het project. De bijbehorende co-creatietrajecten, al dan niet in een living lab gegoten, komen vaak lastig van de grond, vanwege een mismatch van belangen, interesses en commitment aan het te behalen resultaat, of domweg omdat de politieke dynamiek het beloofde traject doorkruist.

Structurele samenwerkingsverbanden tussen onderzoek en praktijk bieden de mogelijkheid om samen met maatschappelijke partijen de grotere en achterliggende vragen te identificeren die aan actuele thema's en issues ten grondslag liggen. Daarbij kunnen de wetenschappelijke, maar ook meer praktijkgerichte vragen worden geïdentificeerd. Het biedt de mogelijkheid om voort te bouwen op vraagstukken en onderzoeksresultaten. Ook biedt het ruimte voor onderwijs. Voor onze studenten biedt het de mogelijkheid om samen met docenten, onderzoekers en stakeholders te werken aan actuele vraagstukken. Tegelijkertijd helpt het ook om lacunes in kennis en vaardigheden in de praktijk te signaleren, waarop wij in ons onderwijs kunnen inspelen. Essentieel voor deze samenwerkingsverbanden is dat zij multidisciplinair zijn. De vraagstukken zijn veelal meervoudig van aard, en vereisen kennis uit verschillende domeinen.

In lijn met deze visie op het belang van een kruisbestuivende onderzoeksomgeving is mijn leerstoel ingebed in een aantal van dit soort langer durende transdisciplinaire samenwerkingsverbanden tussen wetenschap en praktijk. Binnen de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling werken wij met publieke en private partijen samen aan kennisvraagstukken op het vlak van gebiedsontwikkeling. De post-initiële opleiding Master City Developer die TU Delft samen met de Erasmus Universiteit aanbiedt, biedt professionals verdiepende inzichten en vaardigheden in vraagstukken van stedelijke ontwikkeling. Het Institute for Advanced Metropolitan Solutions (AMS) in Amsterdam, een samenwerkingsverband tussen Wageningen Universiteit, TU Delft, MIT en de gemeente Amsterdam, biedt een omgeving voor onderzoek en onderwijs om stedelijke vraagstukken die om ontwerp- en technische oplossingen vragen, gezamenlijk te adresseren. Het kennisprogramma ACCEZ, een samenwerkingsverband tussen de universiteiten van Leiden, Delft, Rotterdam en Wageningen, de provincie Zuid-Holland en VNO-NCW-West, beoogt de overgang naar de circulaire economie te versnellen. Binnen de *city hub* van het Leiden-Delft-Erasmus Centre for Sustainability werken studenten al enkele jaren in interuniversitaire afstudeerstudio's aan specifieke vraagstukken



vanuit de regio. Binnen deze transdisciplinaire leeromgevingen zal ik, samen met mijn collega's, de komende jaren graag een bijdrage leveren aan de grote stedelijke vraagstukken en de claims op ruimte, grondstoffen en zeggenschap.

## Literatuur

- Bruijn, H. de, & Heuvelhof, E. ten. (2018). *Management in networks*. Routledge.
- Bueren, E. van, Bohemen, H. van, & Visscher, H. (2012). *Sustainable urban environments: An ecosystems approach*. Dordrecht: Springer.
- Bueren, E. van, Daamen, T., Chen, Y., Franzen, A., Heurkens, E., Hobma, F., & Verheul, W.J. (2016). Urban development management: Past, present and future. In M. Arkesteijn, T. van der Voordt, H. Remoy & Y. Chen (Eds.), *Dear is durable: Liber Amicorum for Hans de Jonge* (pp. 281-289). Delft: TU Delft Open.
- Bueren, E. van, & Klievink, B. (2017). Institutionele leegte: nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen. *Bestuurskunde*, 26(3), 3-14.
- Cumming, G.S. (2011). *Spatial resilience in social-ecological systems*. Springer Science & Business Media.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175-195.
- Hoffmann, A.A., & Sgro, C.M. (2011). Climate change and evolutionary adaptation. *Nature*, 470(7335), 479-485.
- Hoppe, T., & Bueren, E. van. (2015). Guest editorial: governing the challenges of climate change and energy transition in cities. *Energy, Sustainability and Society*, 5, 19.
- Meerow, S., Joshua, P.N., & Melissa, S. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38-49.
- Sassen, S. (2018). *Cities in a world economy*. Sage Publications.