

OMSTREDEN PLANNEN,
ONDERSCHATTE BURGERS

PLANNEN BURGERS

De stad verdichten met bewoners

OMSTREDEN PLANNEN, ONDERSCHATTE BURGERS

De stad verdichten met bewoners

*‘Ik heb er zelfs een groot vertrouwen in de samenleving
aan overgehouden. Burgers worden onderschat.
Ze zijn over het algemeen heel redelijk, voorzien veel
en hebben veerkracht. Maar dan moet je ze wel met
vertrouwen tegemoet treden.’*

Susan Top,
voormalig secretaris van het Groninger Gasberaad¹

INHOUDSOPGAVE

PROLOOG	5
1 AFREKENEN MET HET SPOOKBEELD VAN DE NIMBY	9
1.1 De onmisbare conserverende kracht van de burger	9
1.2 Brede belangenafweging die uitpakt als verdeel en heers	14
1.3 De beroerde staat van de participatieaanpak	16
1.4 Van NIMBY naar ROHAC	27
2 HOE DE BURGER UIT DE VERROMMELDE SYSTEMEN WORDT GEDUWD	31
2.1 De publieke zaak in de greep van marktdenken en de vastgoedwereld	31
2.2 De technocratische valkuil	38
2.3 Ongrijpbare kaders die vanuit de regio neerdalen	45
2.4 Samen optrekken door bewoners en gemeenteraden	52
3 ANDERS VERDICHTEN	55
3.1 Stadhuis, gebiedskamer en tekentafel op straat	55
3.2 Organisch ontwikkelen	59
3.3 Sturen op maatschappelijke (meer) waarde	63
3.4 Ontwikkelen door en met bewonersinitiatief	72
BIJLAGE 1	
Instrumenten om samen met bewoners (verdichtings)plannen te maken	85
BIJLAGE 2	
Het dichten van democratische lekken in de Omgevingswet	91

PROLOOG

We koersen met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en verdichting af op een legitimiteitscrisis. De buurt- en stadsbewoners herkennen te weinig dat dit een betere buurt, een rechtvaardige stad en een duurzame toekomst oplevert. Noch dat er goed met hun belangen wordt omgegaan en hun de mogelijkheid wordt geboden mee te sturen. Ze voelen zich niet vertrouwd en gooien de kont tegen de krib. Het gedoe wat dit oplevert wordt al snel afgedaan als NIMBY-gedrag ('Not In My Back Yard'). Er wordt al gesproken over de NIMBY 3.0, de hoogopgeleide, goed geïnformeerde en veel tijd bezittende mens die alles uit de kast haalt om uit eigenbelang de urgente opgaven waar ons land voor staat te torpederen.²

De overheid kweekt dat gedrag echter in grote mate zelf door angst voor de burger. Zo komen we in een vicieuze cirkel van gedoe, onvrede en nog erger, een afkalvend vertrouwen in overheid en politiek. Ik zie helaas bestuurders en ambtenaren die dit proces voeden en zich tegen de kritische burger afzetten, maar ook velen die weten dat het anders moet, maar gewoon niet weten hoe. Ze komen niet veel verder dan 'beter luisteren' en 'ruimte bieden binnen kaders', maar maken zelden een analyse van zaken waaraan het echt schort.

Als we daar niets aan doen, zal dat tot steeds grotere verwijdering leiden tussen de plannenmakers

en de bewoners, tussen de politiek en de burger, tussen de oude en nieuwe buurtbewoners. De afkeer van en het verzet tegen het handelen van de overheid zal toenemen: 'ze zitten er voor zichzelf', 'ze spelen onder een hoedje met de projectontwikkelaars', 'we tellen gewoon niet mee'. Het verder opbouwen van weerstand tegen binnenstedelijke verdichting kan een legitiematie zijn voor de vlucht naar de open ruimte waar de grondspeculanten graag hun posities willen verzilveren. De lobby's voor bouwen in de polder in met name de Randstad (Zuidplas, Rijnenburg, Gnephoek, 'Eemvalleistad') maken overuren en hebben behoorlijk dubieuze kanten.³ Binnenstedelijke verdichting kan echter helpen te voorkomen dat we het land plaveien met nog meer Vinex-wijken en het kan als we het goed doen betere buurten en steden opleveren. Daarvoor is een andere ontwikkelcultuur nodig, die uitnodigend is naar bewoners om met hen betere plannen te maken. In dit essay wordt dat geanalyseerd en uitgewerkt. Daarvoor bouwen we een drietrapsraket.

We gaan in hoofdstuk 1 zien hoe onvruchtbaar en onnodig het is om bewoners in de NIMBY-hoek te duwen en hoe dit frame wordt versterkt door een vrij armzalige participatiecultuur. Bewoners die kopje-onder gaan in een 'brede belangenafweging', de fatale verleiding om complexe verdichtingsprojecten door te drukken en het onvermogen om participatie op te tillen naar democratische vernieuwing, passeren de revue. Om hiermee af te rekenen vierten we de geboorte van de ROHAC ('Respect Our Habitat And Community'). In hoofdstuk 2 kijken we naar drie diepere oorzaken voor de marginale rol van bewoners bij binnenstedelijke verdichting: het door elkaar lopen van de belangen van overheid en (ontwikkel)markt, de technocratische trekken van beleids- en planvorming en de manier waarop we lokaal in dwingende kaders worden gerommeld. We maken een kritische rondgang langs de effecten van

grondspectatie, de vlucht in sloop, de netwerk-corruptie, de houding en macht van ruimtelijke professionals en de 'hoog-over' aanpak vanuit de regio. Het mondt uit in een oproep aan volksvertegenwoordigers en actieve bewoners om samen die verrommeling te lijf te gaan en de publieke zaak weer voorop te zetten.

Tot slot gaan we in hoofdstuk 3 een verdichtings-aanpak uitwerken die aansluit op de leefwereld. Gewoon het hele planproces op locatie doen, meer ruimte voor een organische en adaptieve aanpak en consequent sturen op maatschappelijke kosten en baten. Het mondt uit in een pleidooi om bewonersinitiatieven de mogelijkheid te geven zelf te ontwikkelen. Deze vier lijnen tezamen dopen we tot ketenomkering of maatschappelijke gebiedsontwikkeling.

Hoewel de focus in het verhaal ligt op binnenstedelijke verdichting, zijn de analyses en aanbevelingen goed toepasbaar op andere ruimtelijke projecten. In een dicht bebouwd land als het onze kun je elk bouwplan als een vorm van verdichting zien, die altijd wel een groep burgers raakt. Neem alleen al de felle discussie over de 'verdozing' van het landschap, de versterkingsoperatie in Groningen, de strijd over de plaatsing van windmolens, de intensieve veehouderij, het weg- en luchtverkeer en de zware industrie.

Wie vooral behoefte heeft aan concrete adviezen over de stap van vrijblijvende participatie naar echte betrokkenheid zal vele instrumenten, organisatievormen en ontwikkelmodellen in het essay tegenkomen. In bijlage 1 worden ze overzichtelijk achter elkaar geplaatst. Bekijk met elkaar (bestuur, burger en andere belanghebbenden) welke daarvan in de lokale context kansrijk zijn. Regelmatig wordt in het essay verwezen naar de Omgevingswet. Overheden anticiperen in hun aanpak van ruimtelijke projecten al op die wet. De invoering ervan in 2023 zal een grote wissel trekken op de relatie overheid-burger. Extra reden om volop in te zetten op democratisering van het

omgevingsbeleid. In bijlage 2 worden de belangrijkste lessen schematisch weergegeven. Dit essay is geschreven voor bewoners, bestuurders, raadsleden, ambtenaren, ruimtelijke professionals, beleggers en ontwikkelende partijen en biedt hopelijk nieuwe aanknopingspunten om te komen tot een ontwikkelcultuur die steviger in de samenleving is verankerd en gebouwd is op het vertrouwen in de mens.

Ik wil Annemiek Rijckenberg, Ron Buiting, Wouter Veldhuis en Simon Franke danken voor het kritisch meelezen en voor hun waardevolle suggesties.

Utrecht, juli 2022
Frans Soeterbroek
frans@deruimtemaker.nl

1 AFREKENEN MET HET SPOOKBEELD VAN DE NIMBY

In de jaren negentig van de vorige eeuw las ik regelmatig verhalen over de plannen voor de aanleg van de Betuweroute en het verzet daartegen. Wat me nog levendig bijstaat, is het actiecomité van boeren en boerinnen dat tegen de aanleg was. Ze zeiden niet simpelweg ‘nee, dat willen we niet’ maar hadden zich goed in de materie verdiept en maakten genadeloze analyses van de lobby van het havenbedrijf, de wankale businesscase en het feit dat de route plots aan de grens zou ophouden omdat Duitsland zijn spoorwegnet er niet op wilde aanpassen. Het fascineerde me hoe snel tegenstanders in zo’n situatie transformeren tot deskundigen en pijnlijke gaten kunnen schieten in de plannen van de overheid. Sinds die tijd kijk ik anders naar de rol van mensen die de weinig eerbiedwaardige titel NIMBY naar hun hoofd geslingerd krijgen, bij ruimtelijke projecten. En nu de NIMBY als spookbeeld in bouwend en verdichtend Nederland rondwaart, is de tijd gekomen mijn ervaringen eens goed op een rij te zetten. Laten we afrekenen met dit spookbeeld om ruimte te maken voor het goede gesprek over hoe je verdichting met bewoners kunt aanpakken. Klopt die veronderstelling wel dat mensen niets in de achtertuin dulden? En wat gebeurt er als ze collectief in verzet komen? Welke rol speelt het participatiebeleid daarin? Spoileralert: hoe bestuurlijk en bouwend Nederland omgaan met bewoners, is een grote broedmachine voor NIMBY-gedrag.

1.1 DE ONMISBARE CONSERVERENDE KRACHT VAN DE BURGER

Buurtbewoners zijn in de regel niet blij met verdichtingsplannen. Dat heeft alles te maken met de dreiging die wordt ervaren, zoals minder open

ruimte, groen en uitzicht, meer schaduw en wind, dichter komen te wonen op (nog onbekende) burens, meer parkeerdruk en verkeersonveiligheid, meer overlast, mogelijke waardedaling van hun huis of de sloop van nog goede woningen en waardevol erfgoed.

Het leidt helemaal tot een defensieve reflex wanneer men zich door plannen van overheid en markt overvallen voelt, de mogelijk negatieve effecten worden verzwegen of gebagatelliseerd en wanneer de ruimte om er nog invloed op uit te oefenen gering is.

Achter die boosheid schuilt een grote kracht. Bewoners zijn vaak de beste zorgdragers voor ons erfgoed, ambassadeurs van een gezond leven, motoren achter lokale gemeenschappen en bewakers van de draagkracht van hun leefomgeving. Zij vertegenwoordigen het echte leven, de directe ervaring en het sociaal bewustzijn bij ruimtelijke vraagstukken – tegenover mensen die vaak vluchten in de abstracties van ‘grote opgaven’, ‘stedelijk weefsel’, ‘sluitende businesscase’, ‘koppeling van functies’, ‘urgente opgaven’, ‘landmarks’, ‘zichtlijnen’ en ‘efficiënt ruimtegebruik’.

Vanuit democratisch oogpunt en vanuit de zorgtaak voor een veilige, gezonde en prettige leefomgeving (vastgelegd in de Grondwet en de Omgevingswet) hebben we bewoners nodig die niet zomaar alles wat op hen afkomt accepteren.

Een groot misverstand is dat bewoners die worden geconfronteerd met plannen die in hun leefomgeving landen, blijven hangen in tegenargumenten of in een simpel nee. Zie het voorbeeld van de Betuweroute. Wanneer bewoners bij elkaar komen vanuit weerstand tegen plannen die ze als aantasting van hun leefomgeving zien, blijken de gecombineerde ervaring, intelligentie en nuances meestal van een hoog niveau. En de burgers van dit land willen zich meestal niet laten opsluiten in het NIMBY-frame. Men gaat zelf op onderzoek uit om de horizon te verbreden.

Men stuit op dilemma's, inconsistenties in het beleid en de plannen: 'hoe wil je tegelijkertijd verdichten en vergroenen?', 'waarom mag die ontwikkelaar op dat terrein geschikt voor verdichting drie villa's zetten?', 'hoe wil je betaalbaar wonen realiseren als je de markt alle ruimte geeft?' Dat resulteert in een eigen visie op verantwoorde verdichting met meerdere scenario's en een scherp zicht op risico's en bijeffecten. Een recent voorbeeld hiervan: in Egmond aan den Hoef kwamen bewoners in verzet tegen een groot bouwplan aan de duinrand in hun buurt en verdiepten zich in de materie. Ze stuitten op de strijdigheid van het plan met de stikstofwetgeving, kwamen met een in hun ogen betere locatie voor woningbouw en verweten een gemeente die van het toerisme moet leven, bouwen in het duingebied toe te staan. De rechter stelde hen uiteindelijk in het gelijk.⁴ Tekenend is dat de betrokken bewoners zich geschokt voelden door hun eigen overheid die hen als boze NIMBY's zag en op geen enkele manier bereid bleek een serieus gesprek aan te gaan. Ze geven in het interview aan dat er best met hen valt te praten over lagere bebouwing op die plek, maar de gemeente in hun ogen kiest voor slikken of stikken. Dat zie ik vaak, dat overheden en ontwikkelaars klagers in die hoek duwen en verder niet meer bereid zijn tot een serieus gesprek. Een voorbeeld van hoe het ook kan: aan de Amsterdamse Klaprozenweg is het verzet van woonbootbewoners tegen bebouwing in hun buurt uitgemond in het maken van een alternatief ontwikkelplan. De gemeente heeft dit goed opgepikt. Met hulp van ontwerpers is er door bewoners en kaveleigenaren/-erfpachters een plan gemaakt dat maximaal rekening houdt met hun belangen en toch een mooie verdichte wijk oplevert.⁵ Het is niet moeilijk voor bewoners een beter plan te maken dan de gemeente, omdat die plannen vaak slecht aansluiten op de leefwereld ('van-achter de tekentafel bedacht'), verkokerd worden aangepakt en ook nog eens sterk leunen op de belangen van commerciële ontwikkelaars. Je krijgt

daardoor verdichtingsplannen die te weinig kwaliteit en meervoudig ruimtegebruik opleveren, op punten strijdig zijn met het beleid, te gemakzuchtig zijn over verkeerseffecten, te weinig voortbouwend op wat er al is, geschreven op de Haagse geldpotten enzovoorts.

Die conserverende kracht is niet alleen een remmende kracht bij doorgeslagen ontwikkeldrift, maar levert vaak betere analyses en plannen op. Het dwingt om terug te gaan naar de vraag: welk probleem moet er opgelost worden met dit plan en bestaat er geen alternatief dat daaraan voldoet maar tegelijk wat voor de gemeenschap oplevert? Een bijzonder voorbeeld daarvan is de wederopbouw van de stad Constitucion in Chili na een tsunami. De inzet was stevige waterkeringen te bouwen om herhaling van zulke grote schade te voorkomen. Maar de bewoners waren daar niet blij mee. Ze wilden verbinding met het water houden en er was al zo weinig publieke ruimte die nog kleiner dreigde te worden. Er werd een win-win-oplossing gevonden door in plaats van een waterkering een vloedbos aan te leggen dat meteen veel publieke ruimte biedt. Zo kan je het verzet van bewoners gebruiken om betere plannen te maken.⁶ Regelmatig levert het verzet tegen plannen van de overheid ook iets met een langere adem op. Het initiatief 'de Kracht van Utrecht' is ooit ontstaan uit het verzet tegen de aanleg van de snelweg A27 door het landgoed Amelisweerd in de jaren zeventig van de vorige eeuw en heeft zich ontwikkeld tot een denktank over duurzame mobiliteitssystemen in de regio Utrecht. Anno 2022 is het initiatief nog steeds actief.⁷

Een simpel advies: durf in het prille begin van idee- en planontwikkeling de burgers te mobiliseren en vertrouw erop dat er iets fantastisch voor de stad en de gemeenschap uitkomt.

Wat in het NIMBY-discours nog wel eens wordt vergeten, is dat er veel oud zeer bij bewoners zit over het niet nakomen van beloften. Veel plannen die vijftien jaar geleden zijn gemaakt om buurten

en wijken te versterken zijn nooit uitgevoerd door de financiële crisis, de vroegtijdige beëindiging van de offensieve wijkaanpak en de gedwongen terugtrekking van de corporaties uit de wijkaanpak onder de kabinetten Rutte.

Veel van de weerstand in buurten tegen verdichtingsplannen komt niet voort uit de plannen zelf, maar uit verbroken beloften en omstreden projecten uit het verleden: 'waarom zou het dit keer anders gaan?' Uit recent onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut⁸ blijkt ook dat het wantrouwen tegen de overheid niet gebaseerd is op het slecht geïnformeerd zijn van burgers over wat de overheid doet, maar dat zij juist heel goed op de hoogte zijn van wat er gebeurt en fout gaat. Dat schaadt het vertrouwen. Het helpt dan niet om 'alles nog eens goed uit te leggen'. Wat de overheid hier kan doen, is dat oud zeer bespreekbaar maken en kijken wat er nodig is om niet weer dezelfde fouten te maken.

Kortom, bewoners vervullen nuttige functies in het krachtenveld van verdichting en grootschalige gebiedsontwikkeling. Het inbrengen van een conserverende kracht tegenover de bouw- en sloopdrift van overheid en markt, een dam opwerpen tegen te veel bestuurlijk opportunisme, meer en vaak betere scenario's in beeld brengen, de overheid en markt aan beloften houden en zorgen dat de aanpak van de gemeente ingebed wordt in lokale gemeenschappen. Bewoners blijven daarbij zelden in het hen door velen toegedichte NIMBY-verhaal hangen (niveau 1 en 2 in onderstaand schema), maar zetten vanuit hun onbehagen razendsnel de stappen op de ladder naar een meer constructieve kracht (niveau 3 tot 6 in het schema) die zich tegen de plannenmakers keert wanneer die niet willen meebewegen.

5

Plan kan zoveel beter als je ons en de grote vraagstukken
serieus neemt

4

Dit past niet op deze plek en is strijdig met beleid/
wat nodig is

3

Geef de buurt wat terug voor accepteren van
deze ingreep

2

Nee tegen plan waar we geen invloed op
hebben

1

Ga weg uit mijn/onze achtertuin

1.2 BREDE BELANGENAFWEGING DIE UITPAKT ALS VERDEEL EN HEERS

Beleids- en plannenmakers brengen andere krachten in het spel om die conserverende en kritische inbreng van buurtbewoners te neutraliseren: de mensen 'die je nooit hoort', mensen die hun plannen steunen, de toekomstige bewoners, ondernemers, grondeigenaren, specifieke belangengroepen, maatschappelijke instellingen, de advies- en onderzoekswereld, bestuurlijke partners enzovoorts. De Omgevingswet zet mede in op die brede definitie van belanghebbenden waarop je participatie zou moeten richten. Op zich klinkt zo'n beroep op verbreding van de participatie tot meer geluiden en belangen redelijk. Wat volstrekt onderschat wordt, is dat er zo een zeer onevenwichtig speelveld ontstaat. Niet alleen wordt de inbreng van (kritische) bewoners sterk verdund en gerelativeerd, ook leggen de plannenmakers een buffer rond hun eigen belang om hun plannen ongeschonden te kunnen uitvoeren. Recent ontstond commotie in Amsterdam toen via een aantal WOB-procedures mailwisselingen

tussen bestuurders en ambtenaren boven tafel kwamen over de participatie bij de plannen om cultureel centrum de Meervaart te verplaatsen naar de Sloterplas. Daaruit bleek dat de gemeente actief op zoek ging naar voorstanders van dat plan als tegenwicht voor de mensen die uit verzet tegen het plan naar bijeenkomsten kwamen. Door dit niet transparant te doen lokt ze zelf het verwijt van verdeel en heers uit.

Maak het zoekproces om meer mensen in het spel te brengen transparant ('wie missen we hier en hoe krijgen we die wel aan tafel?') en zorg ervoor dat het de bewonersinbreng niet marginaliseert.

Ik maak geregeld mee dat op bewonersavonden, gebiedsateliers en andere dialoogsessies de zaal voor meer dan de helft vol zit met ambtenaren, ontwerpers, projectontwikkelaars, belangenbehartigers en adviseurs.

Niet alleen zetten die groepen behoorlijk de toon, maar zij hebben in tegenstelling tot bewoners meestal nog andere ingangen om invloed uit te oefenen op beleids- en planvorming. Dat is de macht van geld, kennis, lobby en de informele en formele netwerken. Het open uitnodigingsbeleid voor participatie trekt ook partijen aan die een kansje ruiken maar eigenlijk weinig met de lokale situatie van doen hebben. Ontwikkelaars struinen buurten en gebieden af op zoek naar kansen en melden zich al vroeg, terwijl ze nog geen grondpositie of vastgoed in bezit hebben. Ze investeren in relaties in de wijk en maken 'proposities' om overheden te verleiden met hen in zee te gaan. In Rotterdam speelden ontwikkelaars in op de door de gemeente gehanteerde methode van de 'unsolicited proposal', waarbij de markt wordt uitgenodigd ontwikkelplannen voor de stad te maken. Ze maakten een plan voor een groot bouwproject in het park voor de Euromast dat in de stad tot veel verzet leidde.⁹ Niet alleen omdat mensen het een slecht plan vonden, maar ook omdat het op deze manier lijkt dat ontwikkelaars bepalen wat er in de stad gebeurt.

Een ander voorbeeld is de gebiedstafel voor de spoorzone in de gemeente Hilversum in 2018 en 2019, waar de gemeente actief ontwikkelaars heeft uitgenodigd die nog helemaal geen positie in het gebied hadden maar er wel iets zouden willen.¹⁰ Je krijgt op die manier een proces waarin partijen gericht op financieel rendement en het volbouwen van ruimte al snel de overhand krijgen en de matigende krachten het nakijken hebben. Ergens moet zich dat gaan wreken. De plannen voor de spoorzone en andere zogeheten sleutelprojecten in Hilversum kwamen samen in de omgevingsvisie van de stad en die riep zoveel weerstand bij de lokale bewonersplatforms op ('het karakter van de stad gaat verloren') dat de gemeenteraad het college dwong het verhaal terug te nemen en het proces opnieuw te gaan doorlopen. Gevolg: jaren vertraging. Wil je de positie en belangen van bewoners niet laten ondersneeuwen in dit participatie-, netwerk- en lobbygeweld, moet je op verschillende schaalniveaus werken aan een gelijkjer speelveld. Actieve bewoners een plek geven aan de tafels waar 'het echte spel gespeeld wordt' en hun platforms gebruiken om dat te organiseren. Wijk- en buurtplatforms hebben doorgaans de legitimiteit om de buurt te vertegenwoordigen. Veel bewonersgroepen hebben zich ook stedelijk georganiseerd, zoals we in Hilversum zagen. Die buurt- en stedelijke platforms kunnen tevens meer mensen in de wijk mobiliseren dan de direct omwonenden en kunnen een breder buurtperspectief inbrengen zonder dat de direct betrokken bewoners zich overruled voelen. En zij kunnen de bewoners bijstaan in de strijd over concrete plannen. Kortom, bouw op die sociale infrastructuur voort en breng bewoners zo in positie.

1.3 DE BEROERDE STAAT VAN DE PARTICIPATIEAANPAK

Wie gewend is onderzoeken van rekenkamers, ombudsmannen, media en gemeenteraden naar de lokale participatiepraktijk te lezen, komt altijd

varianten tegen op de volgende analyse: bewoners worden te laat betrokken, er wordt alleen maar ruimte geboden om over marginale aanpassingen te praten ('binnen de vastgestelde kaders', 'passend in de businesscase'), de informatievoorziening is slecht, het ontbreekt aan een open dialoog en het is onhelder wat er met de inbreng van bewoners gebeurt.

Overheden hebben in de afgelopen decennia van repressieve tolerantie en formalisering van de inbreng van bewoners (inspraakprocedures, participatieprotocollen, wijkraden, open plan-proces, burgerpanels, ontwerpssessies) een scala aan tactieken ontwikkeld om kritische inbreng te neutraliseren. Er is een vrij paternalistisch systeem gebouwd waarin de overheid bepaalt wie er bij welk proces over enige legitimiteit beschikt. Actieve bewonersgroepen worden daarbij meestal niet ondersteund en regelmatig gehanteerd met de onmogelijke vraag 'kunt u bewijzen dat u namens de hele buurt spreekt?'

De basishouding van het bestuur bij binnenstedelijke verdichting is toch: niet zeuren, maak gewoon plaats voor anderen en voor 'onze grote opgaven'. De slagzin 'mensen moeten kunnen participeren, maar we geven hun niet zomaar hun zin' ligt bestuurlijk Nederland voorop de tong. En het belangrijkste participatie-instrument is verwachtingsmanagement, meestal in de betekenis van 'niet de suggestie wekken dat we onze kaders of plannen gaan aanpassen aan wat mensen willen'. Een pijnlijk recent voorbeeld zien we bij de herontwikkeling van winkelcentrum Weezenhof in Nijmegen tot appartementencomplex. De wethouder heeft maar één antwoord op alle kritiek: beter verwachtingsmanagement, waarbij we goed moeten uitleggen dat ons plan het beste is.¹¹

Bij de stadsvernieuwing in de tachtiger jaren was het normaal dat actieve bewoners mede aan de knoppen draaiden en de autonomie hadden om zelf onderzoek te doen en plannen voor de buurt te maken. Dat dwongen ze af en het resulteerde in recht op eigen ondersteuning, veto's kunnen

geven op bouwplannen en zelf de ambtenaren kunnen kiezen met wie ze wilden werken. Dat leverde ook een vrij activistisch opbouwwerk op waarbij de door de overheid betaalde professionals zich openlijk konden opwerpen als steun voor bewoners, zelfs als dat strijd met de overheid opleverde. Het huidige welzijnswerk is daar nog maar een zwakke afspiegeling van. Ik hoor vaak oudere ambtenaren en politici nostalgisch en waarderend praten over het activisme in die periode ('zij hebben de binnensteden behoed voor sloop', 'zij zorgden dat er voor de buurt werd gebouwd'); des te vreemder hoe slecht die lessen daaruit nu worden getrokken.

Iedere gemeente in Nederland heeft wel een document waarin is vastgelegd hoe ruimtelijke planprocedures moeten verlopen. In de grote steden heten ze bijvoorbeeld PLABERUM (Amsterdam), het Besluitvormingsmodel Rotterdamse Plannen (Rotterdam) en het Utrecht Plan Proces (UPP).

Wanneer in een participatienota wordt gesproken over vroegtijdige betrokkenheid van bewoners, zul je nooit in de planprocedure uitgewerkt zien hoe dat eruit ziet. In de regel wordt zonder nadere invulling terugverwezen naar het participatiebeleid. Hetzelfde geldt voor de participatieladders die in veel van die nota's staan. Die geven aan op welk niveau van participatie burgers betrokken moeten worden, ergens tussen alleen maar geïnformeerd worden tot meebeslissen. Als er al de moeite wordt genomen in planprocessen om dat concreet aan te geven, komt het meestal niet verder dan informeren en vrijblijvend meepraten ('ophalen'). De essentiële stap dat belanghebbenden vroegtijdig met elkaar in dialoog gaan over de plannen en hun onderlinge verschillen wordt zelden gezet.

Zeker bij verdichtingsoperaties overheerst het idee dat die te complex zijn om de bewoners echt invloed te geven. Neem het project Merwedekanaalzone in Utrecht onder regie van de

grondeigenaren en de gemeente. De projectleider constateert zelf dat de belangen te groot zijn om participatie goed tot haar recht te laten komen: 'het meenemen van de neveneffecten van de plannen is zeker belangrijk, maar de vraag is hoe die neveneffecten zich uiteindelijk verhouden tot het grotere plaatje.'¹²

Ze benoemt als leerpunten voor zichzelf (daar gaan we weer!) beter verwachtingsmanagement en het stellen van kaders: 'hier kunnen we over praten, daarover niet. Dat moet duidelijk zijn.' Zo'n smalle definitie van participatie in de praktijk van binnenstedelijke verdichting staat inderdaad in schril contrast tot de papieren prestaties die dezelfde gemeente formuleert onder de noemer 'samen stad maken'. Door de inbreng van bewoners bij binnenstedelijke verdichting zo smal te maken ondergraaf je de legitimiteit. Wat mis gaat, is dat de kaders en uitwerking voor deze nieuwe wijk worden gemaakt door de grondeigenaren ('het consortium') en niet met de bewoners van de stad die op grote afstand worden gehouden. De meeste planprocedures die steden gebruiken institutionaliseren die ongelijkheid: gemeente en markt zijn de regisseurs, de bewoners mogen ergens zonder veel invloed in hun proces participeren.

Daarbij wordt vaak het argument gebruikt dat het bij het ontwikkelen van nieuwe wijken niet mogelijk is om bewoners goed te betrekken, want de toekomstige bewoners kennen we nog niet. Dan roep ik in herinnering dat bij de start van de bouw van Leidsche Rijn in Utrecht stedenbouwkundige Riek Bakker alle lokale verenigingen en bewonersorganisaties uit Utrecht en Vleuten de Meern uitnodigde in een grote zaal in de Jaarbeurs om met haar na te denken over hoe die wijk eruit moest zien. Zij begreep heel goed hoe je een lokale gemeenschap mee aan het stuur brengt. Dit elan zijn we al een tijdje kwijt.

In dit type projecten wordt het tempo bepaald door de managementlogica van een complex

project onder tijdsdruk. De altijd aanwezige haast om mijlpalen te halen en te bouwen walst te gemakkelijk over de vraag heen wat een buurt en buurtbewoners aankunnen en hoe de kennis en betrokkenheid van bewoners tot betere plannen kunnen leiden. Dat zal verderop in de tijd veel gedoe en vertraging geven. Een recent onderzoek van Robin Meijer laat goed zien hoe hoog de prijs in tijd en geld dan is.¹³ En de omgevingsjuristen waarschuwen al jaren dat de Omgevingswet zeker geen einde zal maken aan slepende procedures en de nieuwe wet juist een hausse aan rechtsgangen zal opleveren.¹⁴ Ook de deskundigen van de Raad Van State maken korte metten met het idee dat je met de Omgevingswet in de hand sneller kan doorpakken. De bezwaarprocedures hopen zich nu al op en dat probleem zal groter worden. Zij zien als enige oplossing om gewoon betere plannen te maken in een vroegtijdige dialoog met bewoners.¹⁵ De Omgevingswet is ooit bedacht vanuit het principe dat je juist in het begin van besluitvormingsprocessen in volle omvang de complexiteit opzoekt: samen verkenningen doen, maatschappelijke dialoog, nut- en noodzaakdiscussies, blijven schaven aan plannen tot ze echt goed en legitiem zijn, controverses niet wegstoppen maar op het toneel zetten, meerdere scenario's uitwerken. Dit om later in het proces tempo te kunnen maken. Helaas is dat principe in de uiteindelijke wet niet in concrete spelregels omgezet. Dat is een groot gemis, omdat het voor de meeste politici, bestuurders en ambtenaren tegennatuurlijk voelt om die openheid juist in de onzekere beginfase van planprocessen op te zoeken. Dan vlucht men liever in een strategie van in klein verband plannen maken, doorduwen en kijken of je met hulp van procesbegeleiders en communicatieadviseurs de weerstanden die het oproept kunt bezweren. Wat we nodig hebben, zijn participatieprotocollen en -verordeningen die concreet maken hoe de betrokkenheid van bewoners eruit ziet en dat de tijd wordt genomen om aan te sluiten op buurten. Waarbij ook het systeem van 'ophalen' wordt

vervangen door een serieuze dialoog over interpretatie van onderzoek, dilemma's, verschillen en de onderliggende belangen. Laat die principes goed landen in de procedures en regels voor ruimtelijke planvorming: de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het document dat ruimtelijke planprocedures regelt (zie bijlage 1).

Hierboven werd aangegeven dat vanuit de overheid vaak wordt geprobeerd verzet van bewoners te neutraliseren door een beroep op een bredere belangenafweging. Wat echter nauwelijks gebeurt, is die belangen met elkaar in gesprek te brengen en bewoners op alle relevante schaalniveaus aan tafel te laten komen.

Vaak wordt bewonersparticipatie juist beperkt tot een proces met direct omwonenden. Met de Omgevingswet in de hand zal dit nog sterker worden. Die wet bevordert dat de initiatiefnemers (vaak private ontwikkelaars) de participatie voor hun rekening nemen. En die ontwikkelaars richten zich vanuit hun rol primair op de direct omwonenden. De Omgevingswet leunt ook op het (inmiddels reeds in wetgeving verankerde) relativiteitsbeginsel, waarbij alleen mensen die direct geraakt worden door een ruimtelijke ingreep, nog ontvankelijk zullen worden verklaard bij een rechtsgang. Het is vreemd dat een wet die pretendeert meer vanuit een integrale kijk op de leefomgeving te sturen de bewonersinvloed juist wil terugdringen tot overlast voor de omgeving. Volstrekt onnodig, omdat met de schaalvergroting en verdichting van ruimtelijke plannen het beperken van de scope tot de direct omwonenden contraproductief is. Niet alleen raakt het vanwege de omvang en impact meer mensen rechtstreeks, maar ook zien mensen de keteneffecten van die grootschalige ingrepen in verkeer, natuur en stapeling van gezondheids- en veiligheidsrisico's.

Bijvoorbeeld: bewoners van de gemeente Geldrop komen in opstand tegen de vestiging van twee mega-distributiecentra in buurgemeente Nuenen, omdat al het vrachtverkeer (tweeduizend ritten

per dag) door hun dorp moet om van en naar de snelweg te rijden. Iedereen is het erover eens dat die hallen niet op die plek thuishoren, maar een wat te ruim opgesteld bestemmingsplan uit 2015 maakt het blijkbaar onmogelijk voor de overheid om dit tegen te houden.¹⁶

Kortom: het wordt steeds onzinniger om participatie bij ontwikkelplannen te beperken tot de direct omwonenden, hoezeer de wetgever zijn best doet het die kant op te duwen. Hierdoor creëren de plannenmakers zelf het NIMBY-perspectief: het gaat alleen om de mensen die er mogelijk last van hebben. Kritische burgers die niet als direct belanghebbenden worden gekwalificeerd zullen dan andere wegen bewandelen om nog enige invloed te hebben.

Weinig respect vanuit de overheid voor de conserverende rol van bewoners, oud zeer en een armoedige participatiecultuur leiden begrijpelijkerwijze tot verzet.

De plannenmakers zien vooral onbuigzame mensen die voor geen enkele rede vatbaar lijken en tot het gaatje gaan in hun verzet en kritiek, inclusief juridische procedures. Daar heb je een aantal onmogelijke recalcitranten bij, maar het zijn vooral mensen die een rationele reactie laten zien op de pogingen van overheden en ontwikkelende partijen om hun inbreng te marginaliseren. Dan moet je vele wegen bewandelen om enige invloed te hebben: boycotten van participatiebijeenkomsten, stennis maken bij openbare bijeenkomsten, opstellen en verspreiden van (ongenuanceerde) pamfletten, protestbijeenkomsten organiseren, WOB-procedures aangaan, lobbyen via de media en de gemeenteraad, beroep- en bezwaarprocedures doorlopen. Bewoners in de K-buurt in de Amsterdamse Bijlmer baarden een aantal jaren geleden opzien door met enig kabaal in 'participatiestaking' te gaan, omdat plannen al zover waren dat ze er niet echt meer invloed op hadden. Ze bereikten ermee dat het hele participatieproces opnieuw samen met hen werd vormgegeven. Dat verzet is een logisch gevolg van

het behandeld worden als NIMBY: vertrouw je ons niet, dan krijg je precies het gedrag terug waar je bang voor bent.

Bewoners worden steeds slimmer in het hacken van de planprocessen waar ze geen toegang toe krijgen. Door bijvoorbeeld zelf met een plan komen om overheid en ontwikkelaars de pas af te snijden. Een plan voor natuurontwikkeling als buffer tegen te extreme verdichting, een plan voor buurtvoorzieningen om een overlastgevende stedelijke voorziening te weren of een eigen plan voor betaalbaar wonen voor de mensen in de buurt om een een-tweetje tussen gemeente en projectontwikkelaars de pas af te snijden. En het komt daarbij geregeld voor dat gemeenteraadsleden zich opwerpen als ambassadeur voor die alternatieve plannen. Dat dwingt ontwikkelende partijen om daar een antwoord op te vinden en de eigen plannen aan te passen. Dat is een gezond mechanisme.

Overigens is de gang naar de rechter meestal geen pretje. Veel papierwerk, tijdrovende procedures, kosten voor juridische bijstand, het moeten opnemen tegen dure juristen van de overheid en veel kans op een pyrrusoverwinning. Een succesvolle gang naar de rechter levert vooral vertraging op, omdat de plannen vaak op procedurele gronden worden verworpen. Het kost de plannenmakers vervolgens weinig moeite om dat te repareren. Een inhoudelijke toets ontbreekt meestal. De zelfreflectie van de rechtelijke macht en de Raad van State naar aanleiding van de toeslagenaffaire waarbij werd geconstateerd dat te consequent de lijn van het bestuur wordt gevolgd en niet die van de burger, kan hier hopelijk ook bij ruimtelijke controverses gevolgen hebben. De Raad van State wil in procedures veel minder toetsen op de onderbouwing en volledigheid van de plannen en meer op het evenredigheidsbeginsel: zijn de plannen wel in verhouding tot wat je een burger als overheid mag aandoen?¹⁷

Vooral volksvertegenwoordigers en in het bijzonder gemeenteraden komen door deze

praktijk in een spagaat. Zij voelen zich vaak door de bestuurders en ambtenaren voor het blok geplaatst met verdichtingsvoorstellen waar ze geen greep op krijgen en niet worden geacht nog aan te sleutelen. En aan de andere kant kunnen en willen ze niet de veeleisende en kritische burger weerstaan die terecht klaagt over de slechte participatieprocessen.

Elke dag wordt er wel ergens in Nederland door een bestuurder of raadslid spijt betuigt over de slechte participatie ('mensen zijn inderdaad te laat geïnformeerd', 'er had meer met hun inbreng gedaan moeten worden'), zonder dat dit leidt tot bijsturing op de planvorming. Daardoor herhaalt zich onophoudelijk hetzelfde patroon van gedoe, teleurstelling en spijtbetuiging.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 zijn veel partijen afgerekend op plannen die slecht lagen bij de kiezers. In Zeewolde werden de politieke partijen die meewerkten aan de vestiging van een groot datacentrum gedecimeerd en de twee kleinere partijen die er tegen waren groeiden zo sterk dat ze nu samen een absolute meerderheid in de raad hebben. Daar blijkt al uit dat bij grotere omstreden projecten niet alleen direct omwonenden in het geweer komen, maar de gehele lokale gemeenschap in opstand kan komen.

Het is vaak een aaneenschakeling van omstreden besluiten waardoor bewoners zich niet meer door hun gemeenteraad vertegenwoordigd voelen. De gemeente De Bilt is zo'n voorbeeld waarbij vier jaar lang gesteggeld is over verdichtingsplannen en alle participatie-inspanningen niet konden verhinderen dat het vertrouwen in de gemeenteraad naar een dieptepunt is gezakt van zestien procent van de bevolking.¹⁸

Vooral de lokale oppositiepartijen voelen zich vrij om woordvoerder van dit onbehagen te zijn.

De partij Democratisch Zaanstad nam maart 2022 een bijzonder initiatief. Ze vroeg de commissaris van de Koning in Noord-Holland in te grijpen in de lokale planprocessen in Zaanstad vanwege het

stelselmatig negeren van het bewonersbelang bij de bouwplannen. Uit de brief: *De conclusie is dat de zorgplicht die het college van Zaanstad heeft voor al haar burgers wordt verzaakt als het gaat om de nieuwbouwplannen van Zaanstad. Het college gaat bij deze plannen aantoonbaar niet voor het algemeen belang en een zorgvuldige belangenafweging van het belang van omwonenden die te maken krijgen met de negatieve effecten van deze nieuwbouw. Vooral de belangen van de private partijen wegen zwaarder dan de publieke belangen, ten koste van de belangen van de omwonenden.*¹⁹

De partij uit grote zorgen over de toekomst, omdat die participatieprocessen worden gelegitimeerd met verwijzing naar de invoering van de Omgevingswet.

De Bilt en Zaanstad zijn niet uniek. In veel meer gemeenten gaan we de komende jaren een vertrouwensbreuk zien tussen gemeenteraad en kiezer als gevolg van de lokale participatiepraktijk en de aanpassing daarvan aan de (vermeende!?) eisen van de Omgevingswet.

Om iets te doen aan het onbehagen wordt vanuit de politiek naarstig gezocht naar nieuwe benaderingen voor burgerbetrokkenheid. Het afgelopen decennium was bijvoorbeeld het concept van overheidsparticipatie populair als alternatief voor of aanvulling op burgerparticipatie. Het idee daarachter is dat de overheid aan dient te sluiten bij de samenleving en niet andersom. Dit is vooral een papieren vernieuwing geweest. In de praktijk zien we bescheiden hulpstructuren voor burgerinitiatieven (loket, subsidie, advies, wat regelen en ritselen) en een legitimatie voor de overheid om zich nog verder terug te trekken en meer over te laten aan initiatiefnemers inclusief de machtige marktpartijen ('uitnodigingsplanologie', 'ruimte bieden', 'loslaten'). Het sluit echter slecht aan op de wens van bewoners dat de overheid bij de planprocessen er voor hen is. Deze papieren omkering van de participatieladder leidt zelden tot een herbezinning van gemeenteraden op de eigen rol

in relatie tot die van de burger. Ze kunnen zich nog steeds beschouwen als de unieke vertegenwoordiger van de burger en de enige met de legitimiteit kaders vast te stellen.

Dat wordt wat lastiger met een concept dat de afgelopen jaren voorzichtig opkwam: directe, participatieve of meervoudige democratie. De essentie: naast de vertegenwoordigende democratie is er ruimte voor rechtstreekse invloed van burgers op het bestuur. In 2016 bracht een commissie onder leiding van de toenmalige commissaris van de Koning in Noord-Brabant Wim van den Donk een advies aan de VNG uit over hoe die meervoudige democratie op lokaal niveau te versterken.²⁰ Hier wordt de relatie tussen gemeente(raad) en burger geproblematiseerd: *Aan de ene kant stimuleren veel gemeenten het nemen van initiatief en willen ze ook graag ondersteuning bieden. Aan de andere kant behoudt de lokale overheid zich vaak het recht voor om zelf te bepalen welke publieke waarden belangrijk zijn... Het vormgeven aan checks and balances en het organiseren van (maatschappelijke) tegenkracht tegenover een krachtig bestuur zijn van grote waarde.*

Wat in het advies staat, is dat je een meervoudige blik op lokale democratie nodig hebt om de kracht van de samenleving aan te boren en het bestuur te behoeden voor bestuurlijke arrogantie en grote missers.

De VNG deed er weinig mee en ook bij gemeenten was niet veel animo om van vrijblijvende participatie naar deze vorm van democratische vernieuwing te gaan. Volgens voormalig PvdA-bestuurder Jacques Wallage komt dit omdat we in Nederland een 'bestuurdersdemocratie' kennen, waarbij wie bestuurlijke posities verovert, mag bepalen wat het beste is voor de stad.

Waar wel ruimte is voor democratische vernieuwing, blijft dat vaak beperkt tot eenmalige experimenten of kortdurende modes. Zo waren vijf jaar geleden de burgertoppen in de mode en zien we nu experimenten met gelote burgerberaden. Het netto resultaat is dat we blijven hangen in het magere

participatiedenken van ‘het betrekken van burgers bij het beleid’ zonder fundamenteel na te denken over nieuwe zeggenschapsverhoudingen en het organiseren van tegenmacht.

1.4 VAN NIMBY NAAR ROHAC

Het zou de participatieprocessen van de overheid zoveel sterker maken wanneer die angst voor de NIMBY wordt losgelaten. Dat vanuit vertrouwen in de burger wordt gewerkt, kritiek en tegenmacht tijdig worden opgezocht en er oprecht wordt gecommuniceerd: ‘we hebben u nodig om er iets goed van de maken’. Een overheid die snapt dat verdichtingsplannen ook gaan over het investeren in een leefomgeving van mensen en het bouwen van gemeenschappen. En die de nederigheid kan opbrengen (en dat eveneens van ontwikkelaars en corporaties vraagt) om je in een buurt als gast te gedragen. Een overheid die dat niet kan, verdient verzet tegen plannen die ze als ufo’s in buurten laat landen.

Buurten zitten vol met vindingrijke, redelijke en gulle mensen die echt wel breder kijken dan hun achtertuin diep is, maar we hebben verleerd die kwaliteiten aan te boren. Wanneer je mensen tijdig erbij betreft, hun vertrouwen en middelen geeft en laat voelen dat je hen nodig hebt, krijg je iets moois terug en zo komt niet alle shit op de schouders van de overheid. Ik heb altijd een simpel criterium voor wat een goed participatieproces is: het aantal volstrekt onredelijke mensen blijft heel beperkt en zij worden gecorrigeerd door hun medeburgers die zich verantwoordelijk voelen voor een proces dat naar meer smaakt. De overheid is op dit moment niet in staat die positieve kracht te mobiliseren, waardoor alle boosheid zich op diezelfde overheid richt.

In potentie zijn de meeste NIMBY’s ook gewoon WIMBY’s (Welcome In My Backyard) of YIMBY’s (Yes In My Backyard). Maar nog beter kunnen we de impliciete waardeoordelen die in de term ‘my

backyard' zitten eruit halen. Het suggereert dat mensen vanuit individuele egoïstische motieven tegen verdichtingsplannen in hun buurt zijn. Dit terwijl ieder verzet tegen die plannen al snel een collectief karakter krijgt en zich richt op het gemeenschappelijk belang en ons aller leefomgeving.

Het NIMBY-vertoor past bij een platte neoliberale visie op de burger als egoïstische calculerende consument en negeert het hele concept van lokale gemeenschappen waarin mensen elkaar steunen en corrigeren. Waarmee bovendien de gulheid van mensen om ruimte voor anderen te bieden niet wordt aangesproken. Laten we het liever hebben over de bewoners als ROHACs: 'Respect Our Habitat And Community'. Of in het Nederlands: respecteer onze leefomgeving en gemeenschap (ROLEG).

BEELDVORMING NIMBY	REALITEIT ROHAC / ROLEG
Alleen maar tegen	Maakt bredere analyse en alternatieven
Accepteert geen verandering	Onmisbare conserverende kracht tegenover sloop- en bouwdrift
Egoïstisch ('my backyard')	Oog voor de gemeenschap
Gaat tegen algemeen belang in	Legt bloot dat plannen van de overheid ook door deelbelangen zijn besmet
Moet accepteren dat er ook andere belangen spelen	Ervaart de manier waarop andere belangen meespelen als verdeel en heers
Zijn de direct omwonenden	Gaat om de hele buurt, wijk, stad
Vertegenwoordigt niet de hele buurt	Laat horen wat in de buurt leeft
Gedrag veroorzaakt onnodige vertragen en kosten	Mensen niet tijdig en serieus betrekken veroorzaakt vertragen en kosten
Valt niet te corrigeren en is destructief	Redelijke mensen corrigeren mensen die uit de bocht vliegen
Blind wantrouwen naar overheid	Oud zeer door ervaringen met overheid

De overheid moet zich meer richten op leefomgevingskwaliteit in brede zin en zich beter met gemeenschappen verbinden. Niet van project naar project hobbelen en daar tussenin de relaties koud laten worden. Daarvoor is het nodig dat de kloof binnen de gemeente tussen professionals die duurzamer verbonden zijn met de leefwereld (wijkprofessionals, sociale domein, welzijnswerk) en de mensen die de fysieke projecten doen, aanmerkelijk kleiner wordt. Dat zijn vaak gescheiden werelden met hun eigen spelregels. Wil je de aansluiting op bewoners vinden, dan moet je de tijd nemen, relaties opbouwen, oog hebben voor de kracht van buurten en oud zeer onder ogen zien. De mensen die lokaal werk doen, dicht op de gemeenschappen, begrijpen vaak beter dat je altijd op zoek moet naar de kracht van buurten en mensen en daarop moet voortbouwen. De vanuit de VS overgewaaid ABCD-methode ('Asset Based Community Development') is daar behoorlijk goed geland.²¹

En we moeten participatie optillen naar democratische vernieuwing, evengoed in de wereld van de ruimtelijke planvorming die hier ver achterloopt. Een stevige democratie behandelt bewoners als mede-regisseurs van stad, dorp en buurt en niet als consument van overheidsbeleid en markt. Anno 2022 kom je er als gemeente(raad) niet mee weg door te stellen dat je eigen kiezers maar moeten inbinden omdat er hogere belangen spelen. Je geeft hun een stevige positie in het bepalen van de toekomst. Dat dit niet slechts een kwestie is van beter participatiebeleid maar we ook dieper de systemen in moeten en de bestuurlijke verrommeling moeten aanpakken, gaan we in het volgende hoofdstuk zien.

2 HOE DE BURGER UIT DE VERROMMELDE SYSTEMEN WORDT GEDUWD

We zagen in het vorige hoofdstuk hoe de rol van bewoners bij verdichtingsplannen wordt gemarginaliseerd en hoe dit samenhangt met de angst voor de NIMBY en de huidige participatiecultuur. In dit hoofdstuk gaan we een niveau dieper: hoe werken onze bestuurlijke systemen het in de hand dat bewoners zo vaak het nakijken hebben? We kijken naar de grote boosdoeners: de vervlechtingen tussen overheid en de ontwikkel- en vastgoedmarkt, de technocratisering van de beleids- en planvorming en de ongrijpbare kaders die in het gat tussen beleid en praktijk uit de hoge hoed komen. We sluiten af met aanbevelingen om de vertegenwoordigende democratie en de samenleving hier tegenover te versterken.

2.1 DE PUBLIEKE ZAAK IN DE GREEP VAN MARKT- DENKEN EN DE VASTGOEDWERELD

Wellicht het grootste pijnpunt voor bewoners is de macht van ontwikkelende marktpartijen, waarbij het er soms op lijkt dat de overheid hun belangen hoger aanslaat dan die van de eigen burger. Voor hen staat de deur open om zelf met initiatieven te komen, met hen wordt lang gesleuteld aan plannen voordat deze naar buiten komen. En zij krijgen dingen gedaan die geen burger voor elkaar krijgt, zoals vastgoed en grond voor een koopje en aanpassing van het bestemmingsplan om hun initiatief mogelijk te maken. Dat komt omdat de overheden de afgelopen decennia zwaar zijn gaan leunen op de grond-, vastgoed- en ontwikkelmarkt en hun financiers, zoals banken en institutionele beleggers. Maar ook omdat er een heilig ontzag is voor het recht van grond- en vastgoedeigenaren om zelf te bepalen wat er gebeurt met hun

eigendom. Overheden plooiën zich daarnaar en grijpen zelden hard in om publieke belangen te borgen, vaak uit angst voor schadeclaims.

Voor bewoners klinkt die verdediging van hun eigen overheid weinig overtuigend. 'Er heeft iemand zitten slapen bij het maken van afspraken' of 'er moet sprake zijn van vriendjespolitiek' zijn dan de harde oordelen. Gemeenten krijgen het meestal slecht uitgelegd hoe de vork precies in de steel zit. Dat komt omdat in decennia van innige publiek-private samenwerking de verantwoordelijkheden tussen beide werelden zijn verrommeld. Op papier zijn plannen uitvoering van beleid, maar soms lijkt het er meer op dat de beleidskaders geplooid worden rond de plannen van ontwikkelaars. Dan worden waar nodig de documenten die de basis voor zo'n plan moeten bieden (visies, stedenbouwkundige kaders, gebiedsprogramma's, bestemmingsplannen et cetera) daarop aangepast of wordt een buitenplanse vergunning verstrekt. Simpel voorbeeld: een ontwikkelaar koopt een gebouw of stuk grond waarop geen woonbestemming zit en doet vervolgens brutaal het voorstel om er veel woningen te realiseren, wat dan past in de grote woningbouwopgave van de gemeente. Vervolgens sluit de gemeente een intentieovereenkomst af en past het bestemmingsplan aan. Overigens nodigt de Omgevingswet gemeenten uit dit vooral zo te blijven doen en deze wijze van werken nog te versterken.

In veel gemeenten mogen ontwikkelaars zelf stedenbouwkundige kaders opstellen en de procedure voor het aanpassen van een bestemmingsplan in gang zetten. Dit met als argument dat een initiatiefnemer die wat wil, ook alle daarbij behorende sores en kosten op zich moet nemen. Op deze wijze gaan publieke en private belangen schimmig door elkaar lopen en wordt het steeds moeilijker voor de burger een helder onderscheid te maken tussen de kaderstellende rol van de overheid en de uitvoerende rol van de markt. Op elk schaalniveau (Brussel, het Rijk en de

Tweede Kamer, de provincies, de regio's, de gemeenten en bij concrete projecten) zien we hoe private belangen mee aan het stuur zitten. Dat we in Nederland jagen op het bouwen van één miljoen nieuwe woningen en te weinig problematiseren dat dat bepaald geen garantie is voor meer betaalbare woningen, is vooral het werk van een krachtige lobby. Vele analyses zijn er geschreven waarin dit wordt genuanceerd, maar die vinden veel moeilijker hun weg naar de politiek.²² Bewoners worden wel steeds met dat getal gehanteerd bij verdichtingsplannen.

Het idee dat bij verdichtingsplannen marktpartijen de participatie met de burger organiseren, past in deze verrommeling van verantwoordelijkheden. Burgers kunnen zo hun eigen bestuur moeilijker aanspreken op de borging van publieke belangen en een goede leefomgeving. Zo werden bewoners van de wijk Overvecht in Utrecht in 2019 overvallen door een verdichtingsplan dat door ontwikkelaar BPD met corporatie Mitros was bedacht. Zij moesten er zelf achter komen dat de gemeente om de businesscase mogelijk te maken hun buurtplein beschikbaar wilde stellen voor woningbouw en daarover al een intentieovereenkomst met de ontwikkelaar had afgesloten. De gemeente verwees de boze bewoners naar de ontwikkelaar, want die was verantwoordelijk voor het plan en de participatie daarover.²³ Gelukkig accepteerden gealarmeerde gemeenteraadsleden dit niet en uiteindelijk is het plein voor de buurt behouden. Een vergelijkbaar akkefietje speelde elders in de stad waar de gemeente een plein aan een ontwikkelaar verkocht die het snel met enorme winst doorverkocht aan een partij die er een woontoren wil neerzetten. Ook hier grote consternatie in de buurt en in de politiek.²⁴

Het is nogal verontrustend dat een gemeentebestuur zo gemakkelijk achter de schermen deals met ontwikkelaars sluit over de publieke ruimte en zich vervolgens niet verantwoordelijk voelt voor communicatie met de eigen burgers over bebouwing ervan. En zoals we al zagen: de Omgevingswet gaat deze praktijk nog versterken.

Een reden waarom de publieke zaak zo sterk besmet wordt door commercie is de grondpolitiek. We kennen in ons land sinds de tachtiger jaren een opmars van het fenomeen grondspeculatie. Daar zijn onder meer het vallen van het kabinet Den Uyl op de grondpolitiek, de voor de grondmarkt lucratieve Vinex-operaties, de sterke inzet op marktwerking door de overheid, de geldcreatiemachine van de banken en privatisering van de woningcorporaties debet aan. In die cultuur houdt actieve grondpolitiek van de overheid niet in dat de overheid grond in bezit houdt, maar dat ze gronden aankoopt om die gebruiksklaar te maken om deze vervolgens weer (terug) te verkopen aan ontwikkelaars. Met concrete afspraken (neergelegd in gebiedsexploitaties en anterieure overeenkomsten) over wat op die grond te bouwen. Na de financiële crisis van rond 2009 waar overheden (met name gemeenten) op grote schaal de boot ingaan met hun grondposities, kiezen velen ervoor om nooit meer grond aan te kopen (passief of facilitair grondbeleid), wat hen helemaal afhankelijk maakt van grondspeculanten en ontwikkelaars. De gemeente Amsterdam is een uitzondering met hun erfpachtaanpak. Recent onderzoek laat zien hoe groot de macht van de ontwikkelaars is geworden en hoe ze de gebiedsontwikkelingen via grondposities en lobby naar hun hand weten te zetten.²⁵

Gemeenten worden wel slimmer in de waarde-bepaling van grond die ze nog in de verkoop hebben. Daar wordt in de regel de methode van residuele grondwaarde voor gebruikt. Die houdt in dat de grondprijs wordt berekend op basis van de (verwachte) marktwaarde van wat er op gebouwd wordt minus de bouw- en stichtingskosten, de winstopslag en de btw. De perverse prikkel die daarin zit, is dat de gemeente veel kan verdienen met verdichting en met de verkoop aan commerciële partijen die er veel commerciële huur en dure koopwoningen op kunnen realiseren. Daarom verkopen de gemeentelijke grondbedrijven vaak liever aan hen dan bijvoorbeeld aan

wooncoöperaties, omdat dat in de grondprijsberekening minder oplevert. Het programma Hollandse Zaken berekende dat de gemeente Utrecht met deze methode in de Merwedekanaalzone 100 miljoen euro kan verdienen aan de grondverkoop.²⁶ Wat er met dit geld gebeurt, wordt vaak niet goed zichtbaar omdat zo'n grondbedrijf ruimte krijgt om zich als ontwikkelaar te gedragen en zeker niet alles zomaar ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeente. In ieder geval wordt dat geld niet rechtstreeks aangewend om betaalbaar wonen te verzekeren.

Overheden gaan zich sowieso meer marktgericht gedragen. Gemeenten en regio's profileren zich als economische concurrenten van elkaar, de afdelingen economie en ruimte bij de meeste provincies en gemeenten zijn samengevoegd en de sectoren die het dichtst bij de markt staan (vastgoed, grond, gebiedsontwikkeling, aanbesteding) worden aangestuurd als waren het commerciële bedrijven. Dit past allemaal goed bij de ideologie van 'New Public Management' die in de jaren negentig opkwam. Wie personeelsadvertenties van de overheid leest in de hoek van ruimte, grond en vastgoed, komt dezelfde taal en functie-eisen tegen als bij projectontwikkelaars. Wie op overheidswebsites zoekt naar informatie over gebiedsontwikkeling, komt de in de markt gebruikelijke marketingtaal en gelikte beelden tegen. Het gaat om het verkopen van de eigen plannen en die van ontwikkelaars aan de burger in plaats van het afleggen van verantwoording of het mobiliseren van de burger.

Er zijn op dit moment te weinig correctiemechanismen vanuit politiek of samenleving op de ondoorzichtige grondhandel en de verdoorgevoerde marktwerking. De instrumenten die de overheden hebben om zich niet door speculanten en ontwikkelaars in de tang te laten nemen, worden zelfs opvallend weinig ingezet. Denk daarbij aan het vestigen van het eerste voorkeursrecht, harde aanpak van leegstand en weigering om te bouwen, gedwongen onteigening,

anti-speculatiebedingen in anterieure overeenkomsten, weigeren om bestemmingsplannen aan te passen.

De banden tussen veel bestuurders, ambtenaren en (vastgoed)ondernemers zijn hecht. We kennen een aantal spraakmakende corruptieaffaires met lokale en provinciale bestuurders (denk aan Roermond, Maarssen en Noord-Holland), waar dit nogal uit de hand is gelopen. Maar nog binnen de wet zien we op grotere schaal hoe bestuurders en ambtenaren zich al te graag aan bepaalde ontwikkelaars en vastgoedbazen verbinden. Journalisten en onderzoekers hebben het in dit verband over netwerkcorruptie.²⁷ Juridisch is er weliswaar geen sprake van corruptie, maar de hechte netwerken werken corrumperend naar de publieke zaak en de verantwoording naar burgers. Het zijn vaak bestuurders met RO, grond en vastgoed in hun portefeuille, die regelmatig zelf uit de vastgoedwereld komen die het logisch vinden om daarvoor faciliterend te zijn.

We zien dit ook bij ambtenaren. In de meeste steden kennen de insiders de topambtenaren die beschouwd worden als de onderkoningen van de stadsontwikkeling om wie geen ontwikkelaar heen kan. Ze vervullen zowel een nuttige rol (ze kennen het klappen van de zweep en zijn vaak scherpe onderhandelaars) als een dubieuze rol (te innige banden met het grote geld, gevoelig voor beïnvloeding, ongevoelig voor politieke (bij)sturing). *Vrij Nederland* schreef in een onderzoeksdossier over macht in de ruimtelijke ordening over het zonnekoninggedrag van een aantal Groningse topambtenaren.²⁸ Het Rotterdamse onderzoeksplatform Vers Beton publiceert regelmatig over de nauwe banden tussen de vastgoedwereld en de gemeentelijke organisatie en de bijzondere deals die daar worden gesloten.²⁹ En NRC dook in een affaire waarbij in Den Haag begin 2020 een topambtenaar van de dienst stedelijke ontwikkeling een integriteitsonderzoek aan zijn broek kreeg, omdat zijn banden met de vastgoedwereld

wat te hecht waren. Een citaat uit het verhaal: *De verdenking verbaast kenners van het Haagse onroerend goed niet. Zij weten hoe kort de lijnen zijn tussen Harms en de vastgoedwereld. Ze hebben zelf gezien hoe de vastgoedmannen om de belangrijkste Haagse bouwambtenaar zwermden, op recepties in Den Haag en bij vastgoedbeurzen in Amsterdam, München en Cannes. Allemaal wilden ze iets van de man die je kon maken of breken in de Hofstad, waar voor miljarden wordt gebouwd.*³⁰

Het lijkt er soms op dat gemeenten met ontwikkelaars een monopolyspel spelen waarin nauwelijks nog valt te herleiden hoe deals tot stand komen. Zo valt in het verhaal over de Haagse ambtenaar te lezen hoe ineens een kerk voor een zacht prijsje wordt toegespeeld aan een ontwikkelaar om een financieel geschil elders in de stad op te lossen. In Groningen speelde recent iets vergelijkbaars: om een ontwikkelaar af te laten zien van de koop van een monumentaal hofje (het Pepergasthuis) dat in bezit was van een corporatie, bood de gemeente een aantal stukken grond in de stad aan.³¹ Bewoners in de wijk Tuinwijk kwamen er pas een half jaar later achter dat de voormalige ambulancepost in de wijk daarbij hoorde. In het kader van verdichting en de woningbouwopgaven mag de ontwikkelaar daar een hoog appartementencomplex bouwen in een wijk waar hoogbouw feitelijk afwezig is. Door deze gang van zaken staan bewoners op grote achterstand.

Burgerinitiatieven die tijdelijk in vastgoed van de gemeente zitten en een toezegging hadden om het pand op termijn te kopen, worden regelmatig overvallen door de mededeling dat hun pand verkocht is aan een ontwikkelaar of pandjesbaas als onderdeel van een grotere deal. Deze verhalen gaan snel rond in buurten en bevestigen het beeld dat veel bewoners hebben dat gemeente en ontwikkelaars bij elkaar op schoot zitten.

De ondoorzichtige wereld van grond en vastgoed moet transparanter worden en de winsten die zowel de markt als de overheid daar realiseren, moeten zichtbaar terugvloeien naar de

gemeenschap. Denk aan betaalbaar wonen en voorzieningen voor de buurt.

In verschillende gemeenten wordt er voorzichtig geëxperimenteerd met instrumenten om een minder ongelijkwaardige onderhandelingsrelatie tussen bewoners, gemeente en marktpartijen te realiseren. Bijvoorbeeld in de vorm van eerste recht van koop of een buurtvoordeelovereenkomst. In de omgevingsvisie van de gemeente Amsterdam zijn die instrumenten opgenomen. Waar kan zo'n overeenkomst over gaan? Het reserveren van woonruimte voor mensen in de buurt, herinvesteren van winst die ontwikkelaars maken in de buurt, zwakke plekken in de buurt gelijk aanpakken, mensen vanuit de wijk inschakelen bij het project ('social return') en burgerinitiatieven de kans geven om hier evenzeer een rol in te spelen.

2.2 DE TECHNOCRATISCHE VALKUIL

Dat de kennis en ideeën van bewoners te laat worden aangesproken, heeft ook te maken met het primaat van de professional boven dat van de 'leek'. Planprocedures die overheden hanteren zijn vooral gericht op het werk van ambtenaren, onderzoeks- en adviesbureaus en ontwikkelende partijen. Zij doen het onderzoek, maken de analyses en werken de plannen uit. Bewoners mogen hen voeden maar zijn geen gelijkwaardige partij. En hoewel er veel geklaagd wordt over de kaalslag op inhoudelijke kennis binnen de overheid (personeelstekorten, overmaat aan algemene proceskennis in plaats van inhoudelijke), levert dat niet op dat er meer respect komt voor de kennis van de burger. Het leidt vooral tot een veel zwaarder beroep op adviesbureaus, de onderzoekswereld en de marktpartijen.

Die professionals bouwen aan grote beleids- en planfabrieken en zijn veel tijd kwijt aan het vernieuwen en optimaliseren van hun werorganisatie. Dat wordt al snel navelstaren. In feite zijn 'de stuurgroep ruimtelijk afwegingskader',

‘het strategienoverleg’, ‘het planteamoverleg’, ‘het team opgavegericht werken’, ‘het gebiedsteam’, ‘de taskforce omgevingsgericht werken’ allemaal pogingen om meer integraal te werken, maar gek genoeg lijkt de versnippering en de beleidsdrukte er vooral door toe te nemen.

Dat zie je ook bij de invoering van de Omgevingswet. Die heeft de ambitie om alle ruimtelijke sectoren met elkaar te verbinden met als doel meer samenhang, eenvoud en externe gerichtheid. Maar de verleiding om daarvoor weer veel interne hulpstructuren op te tuigen is groot. Juichende overzichten³² van vernieuwende vormen van samenwerken bij invoering van de Omgevingswet (‘beleidshuis’, ‘omgevingskamer’, ‘bouwplaats beleid’) kun je helaas eveneens lezen als een nieuwe impuls voor navelstaren op de stadskantoren.

Kenmerkend voor de ver doorgevoerde professionalisering is dat oorzaak en gevolg van al die beleids- en plandrukte niet meer uit elkaar zijn te houden. Nieuwe ambities en werkwijzen vragen om meer professionals, maar al die professionals baren louter door hun bestaan weer nieuwe organisatievormen, ambities en werkwijzen. En vooral het zelfbeeld dat zij onmisbaar zijn.

Zij trekken het vaak heel slecht wanneer burgers het voortouw nemen in de planontwikkeling. In Nijverdal besloot het college van B&W een aantal jaren geleden om ondernemers en bewoners zelf het plan te laten maken voor de centrumontwikkeling. Dat pakte heel goed uit. In dit openhartige verhaal³³ legt de wethouder uit hoeveel weerstand er bij (vooral oudere) ambtenaren was tegen die aanpak. *We hebben hier twee soorten. De jonge garde die begrijpt wat een samenleving wel en niet kan. En de ouderwetse categorie die een project als dit gewoon niet trekt. En die heeft er zwaar onder geleden. Zij zien dat leken plannen lopen te maken aangaande verkeerskunde, bezoekersstromen, parkeersystemen – het vak waar zij specialist in zijn. Alsof je de bondscoach van het Nederlands elftal vervangt door een groepje mensen dat toevallig langs komt fietsen. Een aantal*

ambtenaren werd daar echt heel ongemakkelijk van. Ik heb er niks aan kunnen doen om dat gevoel weg te nemen. Zo werkt het nu eenmaal.

Die weerstand komt niet alleen voort uit onderschatting van wat burgers weten en kunnen maar ook uit een overschatting van de waarde van de degelijke analyses van professionals. Het idee is dat professionele kennis sturend is voor de besluitvorming en hoe meer kennis je opdoet, hoe beter het beleid en de plannen. Maar dat klopt niet. Hoe meer informatie je vergaart over de opdoemende vragen (wat is de beste manier om te verdichten, welke plekken lenen zich daarvoor, wie zijn de belanghebbenden, hoe groot is de urgentie), hoe verder weg het eenduidige antwoord lijkt te zijn. In de onderzoekswereld staat dit fenomeen bekend als 'paralysis through analysis', de verlamrende werking van steeds meer relevante informatie te moeten verwerken. Het ene onderzoek lokt het andere uit omdat steeds weer nieuwe dilemma's opduiken. Maar de illusie dat we met de goede informatie de goede besluiten nemen moet in stand worden gehouden in de wereld die drijft op het primaat van professionele kennis. De rare gewaarwording van bewoners die plannen lezen gebaseerd op jaren van onderzoek en voorbereiding is vaak dat de onderbouwing behoorlijk rammelt en keuzes er opportunistisch uitzien. Dat heeft alles met dit fenomeen te maken.

Zelden zien we documenten waar op basis van alle onzekerheden adaptief wordt gestuurd (opties openhouden, de tijd zijn werk laten doen en blijven bijsturen) en ruimte wordt gegeven voor keuzes op basis van een politiek of maatschappelijk debat. Volksvertegenwoordigers worden in veel gevallen op dezelfde manier behandeld als burgers: liefst niet meer tornen aan wat de professionals al hebben bedacht. Kenmerkend voor een technocratisch systeem is een combinatie van de volgende factoren: een leidende rol voor (een groeiend leger van) professionals, een groot geloof in keuzes maken op basis van (quasi)objectieve kennis en

data, afkeer van politieke en maatschappelijke discussie. Politiek en maatschappelijk debat leidt juist tot meerdere scenario's, botsende waarden, compromissen en de wil om tijd te kopen. Dat verhoudt zich slecht met de logica van 'tekenen bij het kruisje'.

Vergaande professionalisering zien we terug in de wereld van het ontwerp. We hebben het dan over architecten, landschapsontwerpers, stedenbouwkundigen, planologen, rekenaars en tekenaars. Het zijn potentiële bondgenoten van bewoners omdat ze staan voor kwaliteit en leefbaarheid in de gebouwde omgeving. Maar ook ontwerpers staan vaak op grote afstand omdat zij vanuit hun professie en in opdracht van de overheid of ontwikkelaars dingen doen die maar al te vaak schuren met de leefwereld van bewoners. In hun opleiding worden ze vooral gestuurd op het ontwerpen van de gebouwde omgeving en het kijken naar de ruimtelijke structuren ('cité') en veel minder op hoe de stad wordt geleefd en beleefd en mensen samen het stadsleven maken ('ville'). Stadssocioloog Richard Sennett opent zijn boek *Stadsleven* met dit onderscheid omdat door welke bril je kijkt, bepaalt wat en hoe er gebouwd wordt. Het zijn vaak de mensen buiten de ontwerpende wereld (autoriteiten als Sennett zelf en Jane Jacobs maar ook gewoon wij allen in onze rol van bewoner) die affiniteit hebben met die geleefde stad.

Daarom kunnen ontwerpers geen goede plannen maken zonder de 'lekenkennis' van mensen die niet met een ontwerpbril kijken. Maar ze zijn gewend om al vroeg in planprocessen te gaan schetsen, nog voordat bewoners erbij betrokken zijn. En hoewel ontwerpers en hun opdrachtgevers ervan uitgaan dat het allemaal nog heel rudimentair is, zien bewoners dat anders. Berucht zijn de inloopavonden waar ruwe schetsen hangen waarop mensen zien dat hun woning, plein of speelplaats ineens verdwenen is. De woede over deze overvaltechniek kan meestal niet worden

weggenomen door de bezwering van de ontwerper en de projectleider dat dit maar een losse schets is en nog geen plan. Veel ontwerpers missen de gevoeligheid voor het omgaan met bewoners. Daar is in hun opleidingen te weinig aandacht voor. Laat staan aandacht voor een alternatieve benadering waarbij ontwerpers hand- en spandiensten verlenen aan bewoners om hen in staat te stellen hun eigen ideeën vorm te geven.

In ontwerpersland is een concept populair dat veel zegt over hoe er tegen de rol van bewoners wordt aangekeken: 'ontwerpend onderzoek'. De ontwerper is de professional die ruimtelijke plannen maakt, daarvoor onderzoek doet in de praktijk en zich daarbij door de bewoners laat voeren. De meeste ontwerpprijsvragen zijn doorgaans specifiek gericht op ontwerpers die iets voor anderen gaan ontwerpen en niet met. De voormalige Rijksbouwmeester, Floris Alkemade, heeft dat proberen te doorbreken door onder meer bij de op zorg en wonen gerichte prijsvraag 'Who Cares' als voorwaarde te stellen dat de doelgroepen waarvoor wordt ontworpen, vertegenwoordigd zijn in je team. De winnende teams bestonden nog vooral uit professionals uit die verschillende werelden ('interdisciplinair'), maar de plannen bleken dicht op de leefwereld te zijn gemaakt. Zeker bij de doorontwikkeling van de winnende plannen namen lokale bewonersinitiatieven mede het stuur in handen. Dat geeft al aan dat je met kleine wijzigingen in de gangbare spelregels kunt uitlokken dat professionals samen kennis ontwikkelen met mensen over wiens leven het gaat. Op basis van de ervaringen met de prijsvraag werd het kabinet geadviseerd een stap verder te gaan en de beleidsvorming minder technocratisch aan te pakken: *Ook bij visie- en beleidsvorming hebben burgers nog onvoldoende een voet tussen de deur. Dat leidt ertoe dat veel beleid- of visievorming – als het wordt gevormd – op onvoldoende draagvlak van betrokken buurtbewoners kan rekenen. Bewoners en ondernemers worden niet gemobiliseerd en hun capaciteiten en kennis worden daardoor niet gebruikt.*³⁴

In ontwerpersland is het concept van ‘place-making’ eveneens populair. Het gaat om het realiseren van fijne en fantastische plekken in de publieke ruimte. En vaak wordt erbij gezegd dat dit voor en met bewoners gebeurt. Maar ik zie vooral voorbeelden waar dat weer uitmondt in de bekende versie van ontwerpend onderzoek: gestuurd door professionals die input ophalen bij bewoners. In de VS wordt er in situaties waarbij bewoners wel de regie hebben, gesproken over ‘community-led placemaking’ om het te onderscheiden van de gangbare manier.

Gelukkig zijn er steeds meer ontwerpers die zich wel verbinden met bewoners door met hen initiatieven te nemen en/of zich langdurig te verbinden met een buurt. Zij beroepen zich vaak op dat ontwerpend onderzoek maar leggen dat breder uit. In haar jongste boek *Wij zijn de stad*³⁵ citeert journalist Floor Milikowski de activistische architect Wouter Pocornie. Hij hekelt de oppervlakkigheid waarmee de ambtenaren en de door hen ingeschakelde placemaking- en participatiebureaus te werk gaan: *De gesprekken blijven altijd aan de oppervlakte, de echte vragen worden niet gesteld: van wie is de grond van de stad? Van wie zijn de stenen? Van wie zijn de buurten? Heeft degene met het meeste geld de meeste ruimte of zijn er andere afwegingen mogelijk?* Pocornie laat zien dat er te veel professionals zijn die net doen of hun neus bloedt als het gaat om wezenlijke machtsvragen in de stad en zich opsluiten in quasi-objectieve keuzes en inspirerende methodieken. Dat is bij uitstek technocratisch.

In de opleiding, taakomschrijvingen en werkzaamheden van ontwerpers moeten we beter het idee terugzien dat ze kennis ontwikkelen in dialoog met de mensen voor wie ze ontwerpen, dat bewoners ook de afzender van dat werk kunnen zijn en dat ze een bondgenoot zijn van bewoners die tegen de macht van overheid en markt opbotsen.

De technocratisering zien we op drie manieren terug in de participatieprocessen. Allereerst dat

de professionele logica van ontwerpers, onderzoekers, beleidsambtenaren, ruimtelijke projectleiders en gebiedsmanagers centraal staat en bewoners hen mogen voeden. De professionals bepalen het moment waarop burgerparticipatie aan de orde is en willen graag zelf bepalen wat ze met de oogst doen. Daar past een heel specifiek fenomeen van participatie bij dat ik jaren geleden koekoeksklokparticipatie ben gaan noemen. Het vogeltje zit lange tijd in het donker van de eigen black box om verkenningen te doen, plannen voor te bereiden, af te stemmen en 'intern alle neuzen dezelfde kant op te krijgen'. Komt dan even naar buiten om 'op te halen' en gaat schielijk weer naar binnen. En vervolgens is het lang wachten voor je weer wat hoort en ziet. Dat maakt die participatie zoals we in het vorige hoofdstuk al zagen een bijproduct van het geformaliseerde 'echte' planproces. Door burgers feilloos gelabeld als ritueel vinkje op het formulier.

Ten tweede zien we de opkomst van participatie als aparte professie. De projectleiders huren iemand in die eigen methodieken en 'inspirerende werkvormen' meebrengt. Die wereld ontwikkelt zijn eigen gedragsnormen en rituelen. Uit onderzoek blijkt³⁶ dat de door professionals georganiseerde participatie taal en rituelen kent waarbij met name mensen met een niet-academische opleiding het gevoel hebben dat ze daar niet bij horen. De paradox: de professionalisering van participatie verhoogt de drempel tot deelname.

Ten derde leidt de professionalisering ertoe dat participatie niet meer wordt gezien als maatschappelijke dialoog en een democratisch instrument maar als projectfase. Daardoor raakt het zelfs op lokaal niveau geheel losgeweekt van het werk van de volksvertegenwoordiging. Die kent eigen momenten waarop ze de plannen mogen accorderen en bijstellen en worden geacht zich (buiten het vaststellen van het algemene participatiebeleid) niet te bemoeien met burgerparticipatie. Dat is het domein van ambtenaren, marktpartijen en de door hen ingeschakelde

adviesbureaus. In die zin zijn veel van die democratische experimenten een technocratisch speeltje van participatieprofessionals. Deze technocratische systemen breek je alleen open door in alle beleids- en planprocessen de collectieve intelligentie vanuit de samenleving als volwaardige kracht naast of zelfs boven die van de professionals te zetten. Daarvoor moet je bij onderzoek, planvoorbereiding en aan de tafels waar besluiten en plannen worden voorbereid waarborgen dat de stem van bewoners wordt gehoord en ertoe doet. Zodat het maken van kaders niet alleen is voorbehouden aan de overheid en de markt, maar de burger daar tevens greep op heeft. In bijlage 1 passeren meerdere opties daarvoor de revue. Neem bijvoorbeeld de gemeentelijke adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit, waar de expertrol dominant is. Deze wettelijk verplichte opvolger van de vroegere welstandscommissies zou conform de insteek van de Omgevingswet niet alleen naar architectuur en erfgoed moeten kijken maar ook naar leefomgevingskwaliteit. In de opdracht van deze commissies zou moeten staan dat inbreng van bewoners tastbaar is terug te vinden in de plannen en hun belang in de commissie vertegenwoordigd moet zijn.

2.3 ONGRIJPBARE KADERS DIE VANUIT DE REGIO NEERDALEN

De vermarkting en technocratisering van de publieke zaak zien we sterk terug bij de regionale samenwerking. In de regio worden in samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen en marktpartijen (vaak aangeduid als de ‘triple helix’) agenda’s gemaakt, locatiestudies uitgevoerd en besluiten voorbereid. Dit alles ver uit het zicht van bewoners en vaak ook van gemeenteraden. De regio wordt gezien als noodzakelijke schakel tussen de bestuurslagen (EU, Rijk, provincies waterschappen, gemeenten), tussen de

bestuurlijke kokers (verkeer, wonen, natuur, gezondheid enzovoorts) en tussen algemeen beleid en gebiedsstrategieën. Dat vertaalt zich in instrumenten als de samenwerking tussen Rijk en regio in de zeventien grootschalige verstedelijkingsgebieden ('COVEX'), de regionale woonagenda, de regionale investeringsaanpak (RIA), de MIRT-tafel, de metropoolregio, de U 10, de vervoersregio, de regionale energietafels, de regiodeals et cetera. De rijksoverheid sluist haar middelen via de regio naar gemeenten en dwingt gemeenten om keuzes regionaal te maken om voor rijksgeld in aanmerking te komen. Er zit een logica achter die niet gek is: meer samenhang en samenwerking brengen in alle zich stapelende opgaven. Maar ook hier dreigt een situatie van een onoverzichtelijke lappendeken aan nota's, overleggen en geldstromen, waarbij slechts een kleine groep bestuurders, ambtenaren en belangenbehartigers weet hoe alles in elkaar steekt. En hier kunnen we evenzeer de vraag stellen of dat betere en legitieme besluiten oplevert of dat opportunisme, haast en lobbywerk hier een groot stempel op drukken. Het gaat om heel veel publiek geld dat niet altijd goed wordt besteed en nog slechter wordt verantwoord. De Rekenkamer bracht recent nog een vernietigend oordeel uit over de besteding van 1 miljard euro via de woningbouwimpuls van het Rijk.³⁷ Een pijnlijk voorbeeld van hoe die samenwerking op een hoger schaalniveau zelfs gewoon kan uitmonden in iets waar de burger weinig aan lijkt te hebben.

Voor ons verhaal is van belang te beseffen dat dit alles grotendeels buiten het zicht en de controle-mogelijkheden van burgers en volksvertegenwoordigers gebeurt. Er wordt meestal impliciet van uitgegaan dat bewoners vertegenwoordigd worden door de gemeente, maar daar herkennen die zich niet in. Voor hen is de regio een bestuurlijk onderonsje met een grote inbreng van gehaaide lobby's. Ik vond een recente provinciale actieagenda woningmarkt³⁸ waarin een uitputtend overzicht

staat van alle betrokken 'stakeholders'. Het leest als een Poolse landdag van overheden, projectontwikkelaars, corporaties en adviesbureaus met een marginale rol voor burgerbelangen. Deze scheve verhouding leidt er ook toe dat er veel meer aandacht is voor 'bouwen, bouwen, bouwen' dan voor betaalbaar wonen. Zo wordt via de regionale samenwerking het betwistbare idee van het bouwen van één miljoen woningen omgezet in een quasi-objectieve norm en in het reserveren van voldoende plancapaciteit in de regio.

Daarbij komt dat de afwegingen die in de regio zijn gemaakt sterk economisch worden ingestoken: concurrerende regio's, economische clusters, vestigingsklimaat, kantorenstrategie, bedrijventerreinen, de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de energiesector, de burger als consument. Dat versterkt het vaak al aanwezige beeld bij kritische burgers dat zij het altijd weer afleggen tegen economische belangen. Ik durf de stelling aan dat hoe hoger het schaalniveau is waarop beleid en plannen worden gemaakt, hoe meer het over economische belangen gaat en hoe minder over de burger. Het onderzoeksplatform Follow the Money doopte de nationale omgevingsvisie al om tot een visie op de BV Nederland.³⁹

Deze aanpak hoog-over, die sterk gestuurd is door economische belangen, cijfers en grote concepten, landt lokaal in de vorm van dwingende kaders die voorschrijven welke ruimtelijke keuzes er moeten worden gemaakt: aantallen en typen woningen, locaties waar moet worden gebouwd, hoe en waar bedrijvigheid en wonen kunnen worden gemixt, welk groen opgeofferd mag worden omdat dat elders in de regio weer (op papier) kan worden gecompenseerd. Een technocratisch proces, losgeweekt van wat lokaal leeft en nodig is. Het lijkt soms pijnlijk veel op een soort SimCity-spel waar de menselijke maat geheel zoek is. Dat kan grote ongelukken opleveren. Juni 2022 kon de gemeente Arnhem met trots meedelen dat de spoorzone Arnhem-Oost als zeventiende COVEX-regio werd aangewezen.

Wie de gemeentelijke notitie met ambities voor dat gebied leest, stuit op het einde op het zinnetje 'de Schaapsdrijf en omgeving is onderdeel van de gebiedsontwikkeling.'⁴⁰ In die straten in de buurt van station Presikhaaf kregen de bewoners van 170 huizen recent een brief dat de gemeente in verband met de toekomstplannen het voorkeursrecht op verkoop van hun huizen vestigt. Na een lang en emotioneel raadsdebat hierover moest de wethouder toegeven dat dat is gedaan om het mogelijk te maken die huizen te slopen om er meer woningen voor terug te kunnen bouwen. Het heeft tot grote consternatie bij de bewoners en in de lokale politiek geleid.⁴¹

Een vergelijkbaar voorbeeld van hoog-over is de Rotterdamwet die ertoe heeft geleid dat er veel te onnodig en ruw is gesloopt op Rotterdam-Zuid. In een reportage⁴² over de sloop van de Tweebosbuurt is misschien nog wel het meest onthutsende het interview met de directeur van corporatie Vestia, die toegeeft onzorgvuldig te werk te zijn gegaan omdat er een zak geld van het Rijk klaarstond waar een deadline aan verbonden was.

Hoe pijnlijk ook, dit alles gebeurde nog in overeenstemming met gemeenten. Wat ook gebeurt, is dat het Rijk bovenlangs bouwplannen afdwingt die gemeente(rade)n in het nauw brengen. Dat gebeurde onder meer bij de polder Rijnenburg bij Utrecht en het voormalige vliegveld Valkenburg bij Katwijk. In dat laatste voorbeeld is de gemeente met tegenzin akkoord gegaan met de bouw van 5.600 vooral dure woningen. En daarbij dreigt bovendien nog eens een grote financiële strop voor de gemeente.⁴³

Deze voorbeelden geven aan dat het systeem van de hoog-over plannen in samenwerking met het Rijk behoorlijk wat perverse effecten kent en zeker niet zomaar de beste plannen voor de burger van dit land opleveren. Voor mij een bewijs dat plannen veel beter vanuit de lokale context moeten worden opgebouwd waar de lokale wensen en de menselijke maat en waardigheid voelbaar zijn.

Het mag duidelijk zijn dat kritische bewoners die van bovenaf gedropte kaders niet zomaar accepteren. Dan begint de strijd omdat ze altijd te horen krijgen dat ze ‘binnen de vastgestelde kaders’ mee mogen praten. Wat we ook zien, is dat er door de stapeling van beleid, afstemming en coalities zoveel uitgangspunten en beleidskaders zijn dat het soms lijkt alsof daar door de plannenmakers selectief in wordt geshopt. Denk aan beleidsnota's, visiedocumenten, strategische studies, beleidsbrieven, kansenkaarten, plankaarten enzovoorts. Ieder document vertelt net een ander verhaal, wat bewoners het idee geeft dat de plannen niet voortkomen uit het beleid maar dat het beleid opportunistisch bij de plannen wordt gezocht.

Dat geldt evenzeer voor de interpretatie van regels en uitspraken vanuit Brussel, Den Haag, de provincie of de rechtelijke macht. Het is me opgevallen dat die regels zelf meestal het probleem niet zijn maar wel hoe ze lokaal door bestuurders, ambtenaren en hun adviseurs worden geïnterpreteerd.

Wanneer belangengroepen en actieve bewoners zich erin verdiepen, blijkt dat de teksten waarin de ‘dwingende’ kaders zijn opgenomen meestal algemeen, multi-interpretabel en tegenstrijdig zijn (‘er staat zowel ruimte voor hoogbouw als aansluiting op de bouw in de omgeving en dat kan hier niet samengaan’). Bewoners gaan dit gedrag spiegelen door zelf selectief te winkelen: ‘de omgevingsvisie waar u naar verwijst is nog niet vastgesteld, dus wij beroepen ons op de oude structuurvisie en het geldende bestemmingsplan’.

De Omgevingswet dreigt deze afstand tussen beleid en praktijk te vergroten, omdat er straks nog maar één gemeentelijke omgevingsvisie en één omgevingsplan is. We kennen in Nederland zo'n 55.000 bestemmingsplannen en met de voortgaande gemeentelijke fusies houden we daarvan straks maar 300 à 350 omgevingsplannen over. Er bestaat ruimte om binnen die omgevingsplannen naar buurten te differentiëren, maar overall zullen door deze indikking regels ruim en algemeen geformuleerd worden. Ook de (verdichtings)

plannen die geen rekening houden met wat er in buurten en wijken speelt, kunnen dan gemakkelijker zonder vergunning gerealiseerd worden. In de gemeente Deventer werden vooruitlopend op de Omgevingswet alle bestemmingsplannen samengevoegd in een document met zulke algemene categorieën dat de regionale krant *De Stentor* op 3 februari 2022 kopte: ‘Hebben vastgoedbazen vrij spel in Deventer?’ De gemeente ziet het probleem, maar legt uit waarom ze het zo doet: *Het is op deze manier opgezet om voor te sorteren op de Omgevingswet die er aan komt. De bedoeling van die wet, en dus ook van ons bestemmingsplan, is om ontwikkelingen makkelijker te maken.*⁴⁴

Overheden beseffen te weinig dat burgers de beste bruggenbouwers zijn tussen beleid en praktijk en tussen de beleidskokers. Hun kennis en betrokkenheid moet in stelling worden gebracht op het moment dat er nog zaken onderzocht en uitgedacht moeten worden en niet pas als het op concrete plannen aankomt. Vlucht niet in dure verkenningstrajecten waar vooral onderzoeks- en adviesbureaus aan verdienen maar de gemeenschap niet zoveel aan heeft of van terugziet. Wanneer je die betrokkenheid vroeg organiseert, ontstaat er iets van ‘joint fact finding’ waarbij de burgers mede-eigenaar van de probleemstelling, analyses en strategieën worden.

Dat gezamenlijk onderzoek kun je bij verdichtingsprojecten doen door een omgevings- of buurtscan uit te voeren in samenspraak tussen gemeenten, ontwikkelende partijen en buurtbewoners. Dat helpt om zicht te krijgen op de impact van een ruimtelijk (verdichtings)plan op de buurt en de bewoners. Op basis daarvan maak je een beter plan, kun je koppelingen maken tussen verschillende initiatieven en de buurt iets teruggeven als compensatie voor de verdichting. Een vergelijkbare methode waar in verschillende gemeenten mee wordt geëxperimenteerd (Den Haag, Lochem, Amsterdam) is de buurt-, bewoners- of leefbaarheidseffectrapportage. Een

counterpart van de milieu-effectrapportage om de sociale gevolgen van verdichtingsplannen in beeld te krijgen. Bewoners kunnen zo'n onderzoek net zo goed zelf doen, bijvoorbeeld in samenwerking met onderwijsinstellingen. In de K-buurt in Amsterdam-Zuidoost werd dat toegepast in de vorm van een hoorzitting om de wensen en grieven van bewoners bij de aanpak van hun buurt goed in beeld te krijgen en daar de gemeente en corporaties mee te confronteren.⁴⁵ In Den Haag ontwikkelden bewoners verenigd in het wijk-beraad Bezuidenhout in samenwerking met een adviesbureau de leefbaarheidseffectrapportage (LER) met het oog op binnenstedelijke verdichting. De gemeente heeft dat doorontwikkeld in het kader van de Omgevingswet als handreiking aan de initiatiefnemers. De bewoners die het instrument hebben ontwikkeld, zijn er echter niet gerust op zijn dat de gemeente en de ontwikkelaars het gebruiken op een manier die echt de leefbaarheid bij verdichtingsplannen waarborgt.⁴⁶ Dat geeft aan dat je altijd zo'n instrument met de bewoners verder moet ontwikkelen en met hen moet toepassen om te voorkomen dat er weer strijd over de data en modellen gaat plaatsvinden.

Daarnaast kan de overheid bewoners een rol geven bij specifieke planprocessen zoals bij het opstellen van kaders, aanpassen van bestemmingsplannen en selecteren van ontwikkelaars. Een bijzonder voorbeeld van dat laatste is het experiment in de gemeente Utrecht met een stads-tenderteam met bewoners uit de hele stad voor de gebiedsontwikkeling van het Smakkelaarsveld. De bewoners maakten samen met de gemeente het programma van eisen, ontwierpen samen de tenderprocedure en deden de selectie van een ontwikkelaar.⁴⁷

Bij de gebiedsontwikkeling van de Piushaven in Tilburg is een andere formule toegepast door een grote groep bewoners op te nemen in de planteam voor de deelgebieden en hun een 'gekwalificeerd adviesrecht' te gunnen op het stedenbouwkundig ontwerp en het ontwerp voor

de openbare ruimte. Dat houdt in dat de adviezen worden overgenomen, tenzij ze goed beredeneerd kunnen worden afgewezen.⁴⁸

Op een hoger schaalniveau (stad, wijk en buurt) maak je in dialoog tussen gemeente(raad) en bewoners kaders die veel meer toegesneden zijn op de leefwereld. Een wijk(leefomgevings)visie met een behoorlijke ruimtelijke component en een visie op verantwoord verdichten kan daarbij helpen en moet je verankeren in de gemeentelijke omgevingsvisie. Neem daarnaast in het omgevingsplan regels en procedures op voor hoe bewoners zeggenschap hebben over ingrepen in hun leefomgeving. Wanneer je dit tussenniveau niet goed opvult, zullen bewoners altijd het gevoel blijven houden dat keuzes gemaakt worden die hun belang niet dienen.

En waar al kaders zijn voordat de dialoog met bewoners wordt georganiseerd, toets die dan samen op de werkbaarheid en de ruimte om ze in beweging te krijgen wanneer ze gaan knellen. Ik noem dat de aanpak van 'bewegende kaders'.

2.4 SAMEN OPTREKKEN DOOR BEWONERS EN GEMEENTERADEN

De dominantie van de markt, de technocratie en de kloof tussen beleid en uitvoering roepen de vraag op hoe het in ons land gesteld is met het primaat van de politiek. Sturen het parlement, de Provinciale Staten en de gemeenteraden voldoende op het borgen van het publieke belang bij ruimtelijke projecten in het algemeen en verdichting in het bijzonder? Het antwoord is helaas nee. Hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak wordt belemmerd door een cultuur van tekenen bij kruisje van door anderen (bestuurders, ambtenaren, marktpartijen, ingehuurd professionals, de regionale coalities) gemaakte plannen.

Hoe kan dat anders? Laten we allereerst vaststellen dat volksvertegenwoordigers en burgers op

dezelfde manier last hebben van die bestuurlijke verrommeling. Dat maakt de opdracht simpel: hoe kunnen zij elkaar versterken om de publieke controle op het handelen van overheid, markt en professionals terug te krijgen? Daar moeten de democratische vernieuwingen zich op richten. Dus niet net doen alsof de tegenmacht van de burger mogelijk een tegenmacht is ten opzichte van de vertegenwoordigende democratie, maar zorgen dat ze elkaar versterken. In ieder geval raad ik gemeenteraden en actieve bewonersplatforms aan elkaar vaker op te zoeken om die publieke controle te organiseren. Zorg bijvoorbeeld als gemeenteraad dat je bewoners, experts en markt niet los van elkaar spreekt. Sluit dat kort. Niet alleen omdat daarmee de praktijk- en vak-kennis van bewoners en die van experts elkaar versterken maar ook omdat bewoners goed door de gladgestreken en verhullende verhalen heen kunnen prikken, die ambtenaren en externen vaak vertellen.

Een andere optie om de gezamenlijke (tegen) macht van raden en actieve burgers te versterken is het opzetten van een maatschappelijke raad voor gebiedsontwikkeling, grond en vastgoed. Die zou moeten bestaan uit burgers en raadsleden samen en richt zich op democratische controle van de keuzes in het ruimtelijk domein. Die raad kan in directe dialoog met de professionals nieuwe meer democratische, ruimtelijke ontwikkelmodellen uitwerken. Zo kan de verantwoording over wat er met grond en vastgoed gebeurt, versterkt worden. Zo'n samenwerkingsformule kun je goed toepassen op regionaal niveau om de democratische controle op de keuzes die daar worden gemaakt te versterken.

BESTUURLIJKE VERROMMELING	DEMOCRATISCHE STURING EN CONTROLE
- een wildgroei aan platforms voor afstemming die leidt tot navelstaren en stapeling van beleid en plannen	- integraliteit via de leefwereld en de bewoners realiseren - snoeien in beleids- en plannenmakerij
- regionale sturing als black box waar de belangrijkste besluiten vallen en het geld wordt verdeeld, waar de menselijke maat en lokale context geen rol spelen en democratische controle afwezig is	- Burgers en volksvertegenwoordigers rechtstreeks betrekken bij de regio - regionaal beleid beter verbinden met wat leeft in steden en buurten - plannen opbouwen vanuit lokale context
- kaders die uit de hoge hoed getoerd worden (arbitrair, slecht onderbouwd, zich verschuilend achter dwingende machten)	- samen met betrokken bewoners kaders toetsen op legitimiteit en werkbaarheid ('bewegende kaders') - wijkomgevingsvisies maken als schakel tussen stedelijk beleid en projecten
- primaat experts (beleids-ambtenaren, ontwerpers, adviesbureaus, projectleiders) bij maken plannen - koekoeksklokparticipatie	- politiek en maatschappelijk primaat bij maken plannen steviger maken - kenniscreatie en ontwerpen in dialoog tussen professionals en 'leken'
- marketingachtige benadering van verdichtingsplannen	- dilemma's en keuzeopties zichtbaar maken zodat er wat te kiezen valt
- geheime overeenkomsten en businesscases als dwingend kader	- transparantie over afwegingen en cijfers - maatschappelijke businesscases leidend maken
- marktpartijen die stedenbouwkundige kaders mogen maken en bestemmingsplannen aanpassen - overheid die steeds meer overlaat aan privaat initiatief	- maatschappelijke kaders als publieke zaak afschermen van private belangen - stedenbouwkundige kaders met bewoners maken - instellen buurt-/stadstenderteams en planteam met bewoners
- netwerkcorruptie, te innige banden tussen bestuurders/ambtenaren en de vastgoedwereld	- openbreken netwerken, overlegtafels en juridische constructies waar alles draait om publiek-private samenwerking
- gemeentelijke grond/vastgoedbedrijven die als commerciële bedrijven opereren met maximale grondopbrengsten als perverse prikkel	- maatschappelijke raad voor grond, vastgoed en gebiedsontwikkeling - maatschappelijke meerwaarde doorslaggevend maken bij verkoop grond en vastgoed
- burgerparticipatie losgeweekt van vertegenwoordigende democratie	- democratische vernieuwing op basis van meervoudige democratie - samen optrekken van raden en burgers
- volksvertegenwoordigers die zich eenzijdig laten informeren door ambtenaren, adviseurs en bedrijven en de ervaringen en belangen van burgers marginaliseren	- systematisch kijken naar effect van plannen op de buurt en de bewoners (buurtimpactscan) - kortsluiten communicatie vanuit de volksvertegenwoordiging met bewoners, experts en bedrijven

3 ANDERS VERDICHTEN

Hoe voorkom je dat bewoners verdwijnen in een zwart gat tussen beleid en uitvoering, politiek en technocratie, overheid en markt? Dat was de inzet van het vorige hoofdstuk.

Daarbij werd het ontwikkelen van andere manieren van gebiedsontwikkeling en verdichting al aangestipt. Want laten we de vraag eens omdraaien: niet hoe betrekken we bewoners het beste bij de verdichtingsplannen van overheden, corporaties en marktpartijen, maar hoe verdichten we op een manier die de logica van hun leefwereld centraal stelt en bewoners mee de regie geeft op de plannen in hun buurt?

Dat kan door vier nieuwe wegen in te slaan. Van licht naar zwaar: consequent de plannen op de plekken en in de buurten maken waar ze betrekking op hebben, een meer organische manier van ontwikkelen en verdichten, consequenter sturen op maatschappelijke waardecreatie en bewoners zelf plannen laten maken en realiseren.

Die vier wegen kun je apart bewandelen, maar waar ze samenkomen zien we de contouren van een nieuwe ontwikkelingsfilosofie, het omdraaien van de ontwikkelketen (niet eindigen maar beginnen bij de leefwereld) of maatschappelijke gebiedsontwikkeling (de samenleving staat centraal en stuurt).

3.1 STADHUIS, GEBIEDSKAMER EN TEKENTAFEL OP STRAAT

De meest lichte en eenvoudige manier om de ontwikkelketen om te draaien is professionals fysiek te laten werken op de plek die op de nominatie staat aangepakt te worden. Zonder nieuwe procedures te maken kun je dit al bereiken door hen achter hun computer of tekentafel weg te halen en dwingen of verleiden om hun werk op locatie te doen.

Begrippen als bottom-up werken en ‘de leefwereld centraal’ worden snel in de mond genomen maar dat wordt zelden consequent toegepast. En met consequent moet je denken aan methoden als ‘tekentafel op straat’, ‘het stadhuis in de buurt’ en een geïmproviseerd werkatelier op de plek waar verdichtingsplannen voor worden gemaakt. Bewoners kunnen meekijken over de schouder van ontwerpers, alle relevante informatie bevindt zich op een laagdrempelige plek en alle ambtenaren en adviseurs die aan plannen voor dat gebied werken doen dat ter plekke.

Jaren geleden begeleidde ik de gebiedsontwikkeling rond het oude station in Kampen en al het werk gebeurde op die locatie; ik kwam nooit op het stadskantoor twee kilometer verderop. Het college, de raad en ambtenaren kwamen ook in het oude stationsgebouw samen wanneer er over dat gebied moest worden vergaderd. Op basis van onder meer die ervaring durf ik te stellen dat je zo totaal andere plannen maakt, andere mensen bereikt en andere netwerken bouwt dan bij planvorming op afstand. Vroegtijdige betrokkenheid van bewoners, meer inclusiviteit, een meer organische aanpak en de ruimte voor bewonersinitiatief ontstaan ter plekke. Daarom is het zo jammer dat ik die aanpak zo weinig zie en politici, ambtenaren en ingehuurd professionals alleen de buurt in zie gaan voor een eenmalige wandeling, een kort onderzoek of een inloopavond.

De ontwikkeling van het Berlijnplein in Utrecht Leidsche Rijn als ‘culturele hotspot’ is een voorbeeld van hoe het wel kan. Daar wordt de hele gebiedsstrategie letterlijk op locatie uitgevonden. En dat al jarenlang. In een interview met drie wethouders⁴⁹ wordt uitgelegd hoe daar spelen-derwijze cultuur, een sociale agenda en gemeenschapsvorming een gelukkig huwelijk aangaan. Bewoners kijken letterlijk mee over de schouders van kunstenaars en krijgen ruimte om zich die plek eigen te maken. Daar ontstaat op organische wijze een link met de (vraagstukken van de) omliggende wijken.

Door in het gebied te gaan zitten help je het toeval te benutten, spoor je dingen op die cruciaal zijn voor het slagen van plannen en leer je ook hoe je een sociale agenda leidend kan maken voor fysieke ingrepen. Onder de radar van de planners speelt zich vaak van alles af in het gebied. Dat braakliggende stuk land blijkt toch in gebruik, die buurt met zijn eenzijdige bevolkingssamenstelling is al jaren spontaan aan het mengen, er zijn veel meer clubjes actief dan op het stadhuis bekend is. Als je in een gebied zit dat in beleidstukken wordt aangewezen als ideale plek voor starters- en studentenwoningen, moet er wel iets gaan knagen als zich in het gebied zelf steeds meer jonge gezinnen en mensen die woon-werkcombinaties zoeken bij je melden. Dan wordt het tijd je aannamen en het proces aan te passen. Zo'n aanpak in de buurt helpt om dat tijdig op te sporen en werkt als realitycheck op alles wat wordt bedacht.

Een mooi voorbeeld van hoe dat andere ideeën oplevert: studenten van de Rotterdamse Hogeschool van Bouwkunst dompelden zich een half jaar onder in het sociale wooncomplex de Peperklip in Rotterdam om daar dicht op en met bewoners analyses en plannen te maken. Dat leverde andere producten op dan wat in de regel gebeurt met de meer afstandelijke, architectonische blik: de Peperclip als frontlinie van de gentrificatie, met een pleidooi voor alternatieve vormen van betaalbare huisvesting, steun voor sociaal kwetsbare groepen en experts dienstbaar maken aan de dromen van de bewoners.⁵⁰

Zo'n aanpak in en vanuit de buurt moet verder tegenwicht bieden aan de steeds sterkere centralisatie die al drie decennia in gemeenteland plaatsvindt: de gemeentelijke fusies, concentratie van alle ambtenaren in een groot stadskantoor, verzwakking van het wijkgericht werken, digitalisering van contact en informatievoorziening en top-down regionale en stedelijke visies over de wijken en buurten uitrollen.

En zoals we al zagen: dat dreigt met de komst van de Omgevingswet nog sterker te worden omdat die wet nog maar één omgevingsvisie en één omgevingsplan voor de hele gemeente kent. Consequent beleid en plannen opbouwen vanaf locaties, buurten en wijken kan helpen om maatwerk en respect voor de leefwereld te waarborgen. Vervolgens moet ook alle relevante informatie ter plekke te vinden zijn en niet verstopt zitten in de websites en portals van de overheid. Een aantal gemeenten zorgt daarom in de wijk voor informatieborden bij braakliggende terreinen, lege panden en plekken waar plannen voor worden gemaakt. Daarop staat de informatie op die buurtbewoners laagdrempelig op de hoogte stelt van wat er speelt. Zo kunnen rond die borden op straat nieuwe gesprekken en bondjes ontstaan als kiem voor een buurt die zich organiseert.

Beleid en plannen maken in de buurt sluit aan op experimenten van gemeenten waarin ambtenaren zich voor bijvoorbeeld een maand onderdompelen in de wijken. De gemeente Molenlanden experimenteert met de stadhuisloze gemeente waarbij ambtenaren bij je thuis komen of te vinden zijn op een aantal servicepunten in de wijk. Het gevaar is alleen dat dit te ad hoc is of beperkt blijft tot laagdrempelige serviceverlening. Voor de ruimtelijke planontwikkeling is een heldere structuur nodig om niet te blijven hangen in de te vrijblijvende formule van vaker de wijken ingaan.

Een laagdrempelige plek waar alles en iedereen die iets voor het gebied doet of er iets mee wil samenkomt, waar het onderzoek en het reken- en tekenwerk gebeurt, de dialoog plaatsvindt en alle relevante informatie is te vinden, is een must. Ik noem het de gebiedskamer. Mensen uit verschillende werelden komen hier spontaan en op uitnodiging samen en dat is zeker voor de verkokerde overheid de slimste manier om iets van integraliteit te laten ontstaan.

De gebiedskamer is ontwerpatelier, onderhandelingsarena, informatiecentrum en huiskamer ineen. Mijn ervaring is dat bewoners zich in zo'n

setting uitgedaagd voelen om zelf verhalen te maken, te tekenen en maquettes te maken. Dit levert serieuze input op. Als fysieke plek kun je denken aan een ruime schaftkeet, een oud schoolgebouw, een leegstaande woning of winkelpand of een veel bezocht publiek gebouw, zoals een wijkbureau, bibliotheek of buurthuis.

3.2 ORGANISCH ONTWIKKELEN

De dominante manier van verdichten is het maken van een programma voor een gebied met (als het goed is) slimme koppelingen tussen ambities met bijvoorbeeld wonen, voorzieningen, klimaatadaptatie, gezonde leefomgeving en mobiliteit. Ze heten gebiedsprogramma of masterplan. Die grote plannen zijn erg geliefd om vereveningen te kunnen maken tussen rendabele en minder rendabele investeringen. Ontwikkelaars zijn goed te porren voor een totaalplan voor verdichting om zodoende het maximale uit het grondbezit te halen. Er wordt echter te weinig bij stilgestaan dat topzware plannen maken met de grote spelers de kans vergroot dat alles in een keer omvalt door een financiële crisis of door juridische procedures. Denk alleen al aan de stikstofproblematiek die veel grote projecten stillegde of het grootse plan voor het Hembrugterrein in Zaanstad dat bij de Raad van State sneuvelde.⁵¹

Voor bewoners hebben die grote plannen verder een aantal opzichtige nadelen. Er gaat veel aandacht en energie zitten in afstemming tussen gemeente, ontwikkelaar, corporatie en andere grote partijen om zo'n totaalplan te maken. Zo gauw dit in de buurt landt, voelt het alsof daar niet meer aan te tornen valt. Iedere poging er nog iets aan te veranderen wordt ervaren als een aanval op de sluitende gebiedsexploitatie of businesscase. En er blijft weinig ruimte over voor bewonersinitiatieven om zelf iets in het gebied te doen. Zo'n plan ontnemt de lucht aan een buurt om zich gestaag te kunnen ontwikkelen.

Die financiële crisis leerde ons tegelijkertijd dat het anders kan. Bescheiden investeringen in buurten, het uitlokken van burgerinitiatieven om gebouwen en gebieden niet te laten verloederen. Het werken met katalysatoren: kleine ingrepen in de leefomgeving om de grootste pijnpunten aan te pakken en een neerwaartse spiraal weer omhoog te buigen. En ruimte te houden om op basis van wijzigende omstandigheden en een onzekere toekomst bij te sturen.

Die aanpak werd niet alleen gezien als een noodgreep maar ook als een alternatieve ontwikkelingsfilosofie die dichter bij de leefwereld blijft dan de grote integrale plannen. Het kreeg de naam organische gebiedsontwikkeling. In rapporten en beleidsstukken komen we het tegen als 'adaptieve planning', 'ruimte voor spontane orde', 'de do it yourself-ontwikkeling' en 'the massive small' (vele kleine veranderingen maken iets groots). Ik heb dat eerder aan de hand van mijn eigen ervaringen uitgewerkt als stedenbouwkundige strategie.⁵²

Er zijn gelukkig steeds meer ontwerpers die hier oog voor hebben. We zien het bij de Rijksbouwmeester en de Rijksadviseurs. Planoloog Zef Hemel heeft enkele jaren terug in opdracht van het gemeentebestuur van Amsterdam een visie op de binnenstad gemaakt. Daarbij heeft hij zijn adviezen en die van de honderden bewoners die hij interviewde de metafoor van tuinieren meegegeven. Past perfect in die organische benadering en nodigt uit tot andere maatregelen dan de klinische taal van gebiedsontwikkeling en verdichting.

Een boek van een internationaal collectief van architecten beschrijft elf methoden om beter aan te sluiten op wat er al is, inclusief gewoon even niets doen.⁵³ Een opmerkelijk voorbeeld van dat laatste: in 2021 ontvingen de Franse architecten Lacaton en Vasal de prestigieuze Pritzkerprijs vanwege het simpele feit dat ze de opdracht voor het herontwerpen van een plein in Bordeaux teruggaven, omdat het plein al goed genoeg was en geen ingreep nodig had.⁵⁴

Voor mij is niet verbazend dat deze architecten ook radicaal kiezen voor het renoveren en herbestemmen van woningen en zich tegen sloop verzetten. *Demolishing is a decision of easiness and short term, said Anne Lacaton. It is a waste of many things – a waste of energy, a waste of material, and a waste of history. Moreover, it has a very negative social impact. For us, it is an act of violence.*

Wanneer je buurtbewoners vraagt om zelf een programma van eisen op te stellen voor een gebiedsontwikkeling, krijg je bovendien criteria die passen bij zo'n organische aanpak.

Michiel Stapper et al. beschrijven in hun onderzoek naar de planningscultuur in Hamburg hoe in de wijk Sankt Pauli bewoners en aan de buurt gebonden professionals die kans kregen. Hun ontwerpcriteria: diversiteit, originaliteit, soberheid en kleinschaligheid in bouwen, ruimte voor experiment en persoonlijke invulling, fijne publieke ruimte zonder commercie.⁵⁵

Deze ontspannen benadering gebaseerd op wat de buurt kan dragen en nodig heeft, roept spanning op met de filosofie van planmatige en commercieel gestuurde verdichting. Die confrontatie moet je durven opzoeken, wil je aansluiting op de buurt vinden.

Een goed voorbeeld van een verdichtingsaanpak vanuit de vraag 'sluit aan op wat er is' vind je bij KAW in hun twee rapporten *Ruimte zat in de stad* en *Ruimte zat in de nieuwe stad*.⁵⁶ Volgens hen kunnen met een slimme manier van verdichten, gebruikmakend van loze ruimten, optoppen, herstructureren en herbestemmen, een miljoen woningen binnenstedelijk worden gerealiseerd. Je zou zeggen dat dit de druk op de bestaande bewoners enorm verhoogt met alle problemen van dien. Maar juist door hun chirurgische en liefdevolle benadering waarin wordt aangesloten op wat wijken al zijn en hoe mensen daar leven, zijn ze daar in het geheel niet bang voor. Een citaat uit het eerste rapport: *Als je bereid bent om huidige bewoners als uitgangspunt te nemen en mét hen samen aan vernieuwing te werken, zie je dat participatie een*

versneller van processen is met substantieel minder risico's en lagere kosten. Zeker vergeleken met de procedures en bezwaarmogelijkheden bij het herbestemmen van nieuwe gronden buiten de stad.

Het kost hen veel moeite om die benadering ergens goed te laten landen. Dat komt ook door de macht van de ontwikkelaars en de wijze waarop gemeenten en corporaties daarin meegaan.

Pijnlijk voorbeeld daarvan is ook: de TU Delft deed een gedegen onderzoek naar de mogelijkheden om in Den Haag-Zuidwest via het optoppen van vierlaags flats en een betaalbare vorm van renovatie sloop te voorkomen en toch een forse intensivering van woningbouw te realiseren. Ik citeer de lokale krant *Den Haag Centraal*⁵⁷ over wat er mee gebeurde: *Tot in 2019 werkten de gemeente en corporatie Staedion mee aan het project. Er zou zelfs een modelwoning volgens het SUM-ontwerp ergens in de Dreven worden gebouwd. Maar toen verscheen bouwbedrijf Heijmans op het toneel als partner. 'Na tussenkomst van Heijmans hebben Staedion en de gemeente zich teruggetrokken', zegt een betrokkene die niet met zijn naam in de krant wil.*

De voorbeelden laten goed zien dat een aanpak die veel nauwer op buurten en de leefwereld van buurtbewoners aansluit goed mogelijk is, maar niet past in de businesscases van ontwikkelaars. In samenspraak met gemeenten, ontwikkelaars, beleggers en corporaties wordt daarom de verdrichting aangepakt als een centraal geleide operatie met weinig ruimte voor bewoners en een meer organische benadering.

Je ziet de organische benadering vaak terug in de zelfbouwbeveging waar professionele bouw gecombineerd kan worden met zelf bouwen, hergebruik van materialen en soberheid. De methode van de klusflats in onder meer Rotterdam en Amsterdam hebben we ook aan die benadering te danken. De gemeente Almere richtte het zogeheten woningbouwatelier op waarbij geëxperimenteerd werd met nieuwe vormen van betaalbaar wonen. Het leverde onder meer het concept van

het Wikihouse op, waarbij mensen zelf hun huis kunnen ontwerpen en bouwen, gebruikmakend van open source gedeelde kennis.⁵⁸ Het gaat niet alleen om laag-technologisch knutselen maar net zo goed om het inzetten van nieuwe technologie voor ontwerp en bouwmaterialen om betaalbare zelfbouw een impuls te geven.

De zelfbouwwijk Oosterwolde in diezelfde stad is evenzeer een vrijplaats om je eigen woning in elkaar te knutselen en we zien daar bijzondere dingen gebeuren.

Met de uit de hand lopende woningprijzen is het onbegrijpelijk dat we deze knutselaanpak niet hebben opgeschaald tot iets veel groters. Zeker bij de dure binnenstedelijke verdichting is het een grote kans.

De organische benadering wordt ten onrechte door de ontwikkelaars weggezet als geneuzel in de marge ('daar maak je geen meters mee') om het weg te houden bij hun monopolie op program-matisch bouwen en verdichten. Het is echter de onmisbare contramale daarvan om dichterbij de leefwereld en met oog op de menselijke maat te ontwikkelen. En zeker zo belangrijk: het kan de gesloten bouwwereld openbreken voor zelfbouw, betaalbaarder wonen en investeren in je eigen gemeenschap.

3.3 STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE (MEER) WAARDE

Een pleidooi om beter en systematischer te sturen op maatschappelijke meerwaarde zingt al decennia rond in bestuurlijk Nederland. Weg van de dominantie van de Excelsheets, gebiedsexploitaties en laagste inschrijvingen. Bij fysieke projecten gaat het om hardere en zachtere waarden zoals een florerende buurt- en wijk economie, werk, betaalbaar wonen, bouwen voor de buurt, een gezonde leefomgeving, vergroening, biodiversiteit, erfgoed, gemeenschapszin, ruimte voor ontmoeting en menselijke waardigheid.

Op papier zijn er onder noemers als meervoudige waardecreatie, de Sustainable Development Goals, brede welvaart, impactmeting en de donuteconomie vele pogingen gedaan om daar een erkende methode van te maken, maar dat dringt nog niet echt door tot de wereld van de grote ruimtelijke projecten. Laten we eens onderzoeken hoe dat komt en wat er in die wereld precies nodig is.

Hoe kosten en baten van een verdichtingsplan worden gewogen is zelden transparant. Er is meestal sprake van een niet-openbare business-case die als dwingend wordt gepresenteerd om een bepaald volume aan gebouwen neer te zetten. De waarde daarvan wordt in de regel in algemene beleidstermen beschreven. En waar wel uitgebreider wordt ingegaan op de te leveren maatschappelijke meerwaarde, is het vaak jeezelf alvast op papier rijk rekenen. Zoals dat ‘bouwen, bouwen, bouwen’ en mengen van wijken een betere gemeenschap oplevert, er voor grote groepen betaalbaar wonen komt, de wijkeconomie profiteert van meer bewoners na verdichting en dat groen op daken net zo goed bijdraagt aan een groene omgeving. Ontwikkelaars pretenderen met hun verdichtingsplannen gelijk de sociale agenda in wijken mee te nemen, waarbij zelfs trots wordt gesproken over gebieds- of wijkvernieuwing 4.0.⁵⁹ Zo ontwierp een consortium onder aanvoering van ontwikkelaar en bouwer Ballast Nedam de woonwijk Cartesiusdriehoek in Utrecht met de pretentie dat mensen daar langer leven dan in klassieke woonwijken, omdat de wijk ontworpen zou zijn op basis van principes ontleend aan de zogeheten ‘blue zones’, de vijf plekken op aarde waar mensen opvallend oud worden. Wie zich daarin verdiept, ziet dat het gaat om factoren als zingeving, een rijk sociaal leven, eetgewoonten, drankgebruik, beweging en ontspanning. Allemaal zaken die je echt niet met zo’n project kunt sturen. Het speelt wel slim in op het devies van de gemeente Utrecht ‘Healthy Urban Living’ en ze wonnen mede daarom de tender.⁶⁰ Omdat community en gezond leven

op dit moment goed scoren, ligt er over de meeste plannen van ontwikkelaars een dikke saus van deze idealen. Naar analogie met greenwashing wordt bij deze sociale pretenties over bluewashing gesproken. Die bluewashing speelt ook bij de inzet op betaalbaar wonen waar gemeenten te gemakkelijk de slogans van ontwikkelaars overnemen over betaalbare middenhuur, terwijl die betaalbaarheid erg tegenvalt. En gemeenten hebben er een handje van boterzachte afspraken te maken met ontwikkelaars over die betaalbaarheid. Als de woningen er eenmaal staan, liggen de prijzen fors hoger dan beloofd. In Amsterdam en Utrecht leidde dat voor meerdere projecten tot commotie toen de prijzen bij oplevering duidelijk werden. Overheden moeten simpele, maar harde eisen stellen aan ontwikkelaars die pretenderen oog te hebben voor de groene en sociale agenda. Te beginnen met een forse tijd in het gebied zitten alvorens je überhaupt een plan mag maken. Vervolgens als norm stellen dat alles wat je doet, de lokale gemeenschap sterker maakt. Dus bijvoorbeeld investeren in de wijkeconomie, positie geven aan buurtplatforms en bewonersinitiatieven aan je binden. En niet een leuke voedseltuin neerleggen zonder iets te regelen voor het beheer in de jaren daarna. Laat vooral de buurt zelf bepalen welke sociale interventies ertoe doen door een overeenkomst met de buurt te sluiten waarin deze erkend wordt als onderhandelingspartner (in het vorige hoofdstuk kwam al de buurtvoordeelovereenkomst aan bod). En vooral: geen 'leuke dingen voor de buurt' als afleidingsmanoeuvres voor betaalbaar wonen en goede voorzieningen. Wat draag je daar wezenlijk aan bij? Dat kan een dam opwerpen tegen loze pretenties en ontwikkelaars dwingen meer 'skin in the game' te tonen. Nog beter is de afhankelijkheid van ontwikkelaars en het grote geld te verminderen. Daarover straks meer.

Ontwikkelaars zijn nog steeds in staat om maatschappelijke baten te vrijblijvend te benaderen en kosten te externaliseren (op het bordje van

een ander te schuiven). Denk bij dat laatste aan de sociale kosten van gentrificatie en oplopende huizenprijzen, de gezondheidseffecten van minder vrije ruimte en groen, de kosten van toenemende verkeers- en parkeerdruk, het doorschuiven van de kosten voor exploitatie, onderhoud en beheer naar publieke partijen en de hoge CO2-uitstoot bij sloop-nieuwbouwprojecten. Recent zochten wetenschappers van de TU Delft uit wat de effecten in termen van CO2 zijn van een groot sloop-nieuwbouwplan in het centrum van Rotterdam.⁶¹ Dat loog er niet om.

Even slecht zichtbaar wordt – want vaak in geheime contracten vastgelegd – hoe collectieve voorzieningen (zoals scholen, zorg, wijkcentrum, wegontsluiting) worden gefinancierd uit de opbrengen van grondverkoop en woningbouw. Wanneer je de eerder aangehaalde evaluatie van de Rekenkamer van de woningbouwimpuls leest, lijkt het erop dat nu een rekening bij de overheid komt te liggen die vroeger voor een groot deel door ontwikkelaars moest worden (mee)betaald.

We zien gebeuren dat ontwikkelaars na het winnen van een tender of het verkrijgen van een omgevingsvergunning gaan heronderhandelen omdat de businesscase er toch weer wat minder rooskleurig uit ziet, bijvoorbeeld door oplopende bouwkosten. Dan sneuvelen als eerste die groene en blauwe doelen.

Dat zagen we recent bij de tuinbouwtentoonstelling Floriade in Almere. Er werd een tender uitgeschreven om het gebied na de Floriade om te toveren tot een bijzondere groene en duurzame woonwijk en anticiperend daarop zouden een aantal iconische gebouwen voor de Floriade worden gebouwd. De ontwikkelaar die de tender daarvoor won, kon dat uiteindelijk niet waarmaken. Het programma Pointer liet in 2021 in een reportage waar veelvuldig het woord greenwashing viel zien hoe de duurzame droom werd omgezet in klassieke betonbouw.⁶²

Eigenlijk zijn al die gevolgen redelijk goed in te calculeren en in een maatschappelijke

businesscase te verwerken, maar dit past niet bij het kortetermijndenken van overheden en markt om snel te bouwen en een lucratieve businesscase te maken. Wanneer je vanaf het prille begin van onderzoek, analyse en planvorming de maatschappelijke waarde(n) centraal stelt, krijg je andere oplossingen en een genuanceerder verhaal over wat de buurt nodig heeft dan op de klassieke manier van 'zoeken naar gaten in het stedelijk weefsel' en daar een verdichtingsprogramma en bijbehorende businesscase voor maken. Het lijkt misschien een woordspel, maar het zou al heel veel helpen wanneer we het hebben over een maatschappelijke businesscase waarbij de maatschappelijke waardecreatie aan de opbrengstenkant staat en niet alleen aan de kostenkant. En in het verlengde daarvan spreken over een maatschappelijk programma van eisen in plaats van een puur stedenbouwkundig.

De belangrijkste publieke waarde in relatie tot ruimtelijke projecten is de rechtvaardige verdeling van ruimte. Daar hebben we het bij ruimtelijke projecten helaas niet of alleen impliciet over. Bij het stoeien met nieuwe waarderingsmodellen wordt die link vaak nauwelijks gelegd. Meest in het oog springende is het gebrek aan betaalbare woningen waarbij gemeenten, corporaties en ontwikkelaars steeds openlijker zeggen dat je daarvoor maar de stad uit moet of naar minder populaire wijken, want de grond in de stad is daar te duur voor. Of minstens zo cynisch: het slopen van goede sociale huurwoningen om ruimte te maken voor commerciële verhuur en verkoop. De impliciete norm bij dit alles is dat de prijs van grond en de businesscase van de ontwikkelaar bepalend is voor waar en hoe je kunt wonen. Die problemen met de rechtvaardige verdeling van ruimte zie je terug bij het voorzieningenniveau. Simon Franke en Wouter Veldhuis schetsen in hun essay 'Verkenning van de rechtvaardige stad' het proces waarbij de concentratie van maatschappelijke voorzieningen en de commercieel gestuurde

verdichtingsprojecten twee communicerende vaten zijn. Schoolbesturen, zorginstellingen en bibliotheken wordt maar al te vaak de worst voorgehouden om ergens buiten het centrum hun werk te concentreren en hun gebouwen op kostbaarder grond aan ontwikkelaars te verkopen, die er dan een verdichtingsplan voor kunnen maken. Per saldo leidt dit tot een verschraling van het aanbod: *Zo worden publieke plekken met een belangrijke maatschappelijke functie in veel Nederlandse steden steeds schaarser en meer geconcentreerd op één locatie. De verdichting van de stad leidt zo tot voorzieningenarmoede.*⁶³

Dat zien we het scherpst wanneer we de businesscases voor de grotere prestigieuze gebiedsontwikkelingen afzetten tegen de kaalslag in omliggende wijken. Zo was er in Amsterdam veel commotie over het sluiten van bibliotheken in buurten die dat echt nodig hebben, terwijl er tegelijkertijd werd besloten een grote dure bibliotheek op de Zuidas te realiseren. De commotie daarover leidde overigens recent tot het besluit om de bibliotheek alsnog in Amsterdam-Zuidoost te bouwen. Soms sneuvelen de voorzieningen door het gekozen ontwikkelmodel. Dat zagen we bij de tenderprocedure die de gemeente Den Haag organiseerde voor de Binckhorst. De gemeente wilde een mooie mix van woningen en voorzieningen, maar liet de ontwikkelaars vrij in de keuze of en hoe daar plannen voor te maken. Die kwamen alleen met woningbouwplannen zonder een fatsoenlijk voorzieningenniveau.⁶⁴ En hier komt helaas de Omgevingswet weer in negatieve zin om de hoek kijken. Reinout Kleinhans analyseerde hoe hier het bestemmingsplan buiten werking gesteld was en (in lijn met de bedoeling van die wet) vervangen door een ruim geformuleerd omgevingsplan dat meer ruimte biedt voor ontwikkelaars, bedrijven en toekomstige bewoners om zelf initiatieven te ontplooiën en kansen te pakken.⁶⁵ Het resultaat was ernaar. Ontwikkelaars die kansen roken maar zich niet zo bekommerden om de rechtvaardige verdeling van ruimte.

Kenmerkend voor de commerciële gebiedsontwikkeling is dat alles beredeneerd wordt vanuit het project zelf – een afgebakende businesscase en gebiedsexploitatie – en niet vanuit de verbanden naar omliggende wijken, de hele stad of andere sectoren in de samenleving. En dat biedt veel kansen om kosten naar de toekomst en naar de gemeenschap af te wentelen. Dat te voorkomen is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de overheid. Stel altijd de volgende vragen: draagt het bij aan een rechtvaardige verdeling van ruimte en een duurzame samenleving? Breder kijken dan het project zelf dus. Hoe zorgen we dat omliggende wijken en de stad als geheel optimaal profiteren van een ruimtelijk plan en er niet de negatieve gevolgen van ondervinden? Welke maatschappelijke kosten worden uit de businesscase gelaten en hoe zorgen we dat die wel in beeld komen en verrekend worden? Deze vragen helpen om een maatschappelijke businesscase te bouwen die niet samenvalt met de projectgebonden sommetjes. Misschien komen we zo uit op andere financiële modellen voor stads- en gebiedsontwikkeling. Want besef dat de wijze waarop ontwikkelaars samen met banken en beleggers geld in projecten pompen gevolgen heeft voor de leefbaarheid in de stad. Het meest gelezen en geciteerde boek in de wereld van stedenbouw is *Dood en leven van grote Amerikaanse steden* van Jane Jacobs.⁶⁶ In dat boek staat ook een hoofdstuk dat het minst gelezen en geciteerd is. Dat gaat over de tegenstelling tussen geld voor geleidelijke of zachtzinnige verandering en geld voor ingrijpende verandering (later 'lawinekapitaal' genoemd). Jacobs heeft een duidelijke voorkeur voor het geleidelijk en continu investeren van bescheiden bedragen in wijken om aan te sluiten op de natuurlijke ontwikkeling van het leven daar: *instrumenten waarmee voortdurende, geleidelijke, complexe en zachtzinnige verandering wordt bekostigd*. Dat is feitelijk de organische benadering van hierboven. Zij zag in haar tijd dat het grote geld innig vervlochten was met het denken van stedenbouwers

en dat ze beide een voorkeur hebben voor grote ingrijpende veranderingen die veel geld in roulatie brengen: *Omdat dit geld zo'n krachtig instrument is, vergaat het onze steden zoals het dit geld vergaat.* In een special van het blad *Rooilijn*⁶⁷ over de erfenis van Jacobs vertalen Manuel Aalbers en Johannes van Loon deze analyse naar het nu. Ze spreken over de tegenstelling tussen geduldige geldverstrekkers (huizenkopers, lokaal verankerde beleggers, corporaties, delen van de overheid) en gefinancialiseerde geldverstrekkers (vastgoedfondsen, institutionele beleggers, andere delen van de overheid) die 'rampzalig' geld in omloop brengen en gentrificatie aanjagen.

Naast dit organische en zachtzinnige ontwikkelmodel wordt door mensen die zoeken naar een waardengestuurde welzijnseconomie vaak verwezen naar 'community wealth building' zoals dat in werking is in steden als Cleveland (VS), Preston (VK) en Mondragon (Spanje).⁶⁸ Daarbij worden de werelden van (semi)publieke instellingen ('ankerinstituten') en lokaal ondernemerschap en initiatief kortgesloten. Zodat een meer op publieke waarde(n) gebaseerd economisch systeem ontstaat, gestut door een grote coöperatieve beweging. In deze benadering worden grond en vastgoed als publieke goederen behandeld en ontstaat een lokaal gewortelde economie die bepaald niet marginaal is. *Vrij Nederland* maakte een mooie reportage over 'het mirakel van Preston'.⁶⁹

Vertaald naar het Nederlands kun je spreken over brede welvaart, welzijnseconomie of een bijdrage aan vitale wijken. Uitgangspunt is niet hoe je een verdichtingsplan zorgvuldig laat landen in een buurt, maar hoe je met initiatieven en bouwplannen maatschappelijke meerwaarde realiseert. Dat verlaagt zoals in Preston de drempel voor burgerinitiatieven en maatschappelijk ondernemers. Die kunnen door hun binding met buurten en hun insteek heel goed die meervoudige waarde(n) realiseren: een concrete dienst leveren (woningen bouwen, horeca, maakindustrie,

detailhandel et cetera) en in een beweging door zaken als werk voor kwetsbare groepen, klimaatadaptatie, zorg, community building, versterking van wijkeconomie realiseren. Dan wordt verdichting pas echt een synthese tussen bouwen, gemeenschapsontwikkeling en werken aan de toekomst van de aarde.

Zo'n alternatief model van waardecreatie heeft consequenties voor hoe we in dit land met grond omgaan. Dat grond verworden is tot een object van speculatie, is de olifant in de kamer bij sturen op maatschappelijke waarden. Daar zit een belangrijke sleutel om andere keuzes te maken. We zagen in het vorige hoofdstuk al dat gemeenten en corporaties zich snel de handen laten binden door de grondposities van ontwikkelaars. Maar ook dat er voor de overheid perverse prikkels zijn om grond als commerciële handelswaar te benaderen. Maatschappelijke waarde toepassen op het grondbeleid betekent dat de speculatiewinsten worden afgeroomd via instrumenten als baatbelasting, belasting op braakliggende grond.⁷⁰ Er zullen meer antispeculatiebedingen in (antereure) overeenkomsten moeten worden opgenomen. De externe effecten van grondspeculatie kunnen beter gemonetariseerd worden en doorberekend aan de grondeigenaren. De monopolievorming bij ontwikkelaars en andere grondbezitters moet worden aangepakt.⁷¹ Beperking van het zelf-realisatierecht van grondeigenaren kan worden gecombineerd met een offensievere benadering van voorkeursrecht en onteigening. We hebben een herwaardering nodig van grond als publiek bezit of 'commons' en systemen als erfpacht en de publieke groundbank moeten in ere worden hersteld. De gemeentelijke grond- en vastgoedbedrijven zullen niet alleen formeel maar ook feitelijk onder stevige publieke controle moeten worden gebracht (zie het in het vorige hoofdstuk bepleitte systeem van een maatschappelijke raad), zodat de perverse werking van hoge grondprijzen bij verdichting wordt geneutraliseerd.

Voor verschillende van deze maatregelen hebben we aangepaste rijksregels nodig, maar er is lokaal meer mogelijk dan wel eens wordt gesuggereerd. Daar kunnen gemeenten veel offensiever mee aan de slag, want wanneer we die bredere waarderingsmodellen niet toepassen op grond, vrees ik dat alle goede bedoelingen op dorre aarde zullen vallen.

Resumerend: stop met het vrijblijvend jongleren met alternatieve waarderingsmodellen voor de klassieke businesscase en gebiedsexploitatie. Het gaat om twee grote opdrachten. De perverse kanten van commerciële gebiedsontwikkeling zichtbaar maken, doorberekenen en bijsturen. En daartegenover een waardecreatiemodel gebruiken dat steunt op de rechtvaardige verdeling van ruimte, zachtzinnig kapitaal, het in beeld brengen van alle kosten en grond benaderen als collectief goed. Daarmee breng je tevens de meer sociale ontwikkelaars in een voordelige positie ten opzichte van de 'hit and run' speculanten en maak je een speelveld waarop burgerinitiatief zijn plek kan vinden.

3.4 ONTWIKKELEN DOOR EN MET BEWONERSINITIATIEF

Hierboven is al gehint dat een andere filosofie onder verdichten meer ruimte biedt aan bewonersinitiatieven. Maar wat gebeurt er wanneer je bij verdichting bewonersinitiatief tot een expliciet doel maakt? Ruimte voor wooncollectieven is niet alleen ruimte voor betaalbare woningen, maar ook bouwen aan een gemeenschap met alle daarbij behorende voorzieningen.

Vaak wordt naar het buitenland gekeken voor inspirerende voorbeelden. Met name de collectieve woongroepen in steden als Zürich, Wenen, München en Berlijn worden ten voorbeeld gesteld. Kort samengevat gaat het om een radicale zelfbouwcultuur door collectieven (individuele huren van het collectief), betaalbaar wonen, de

combinatie van wonen en gemeenschapsvoorzieningen (publieke voorzieningen, collectieve ruimten, recreatie, gedeeld bezit), inclusiviteit (plek voor iedereen, opvang vluchtelingen, afspiegeling van de bevolking, solidariteitsfonds voor mensen die minder kunnen betalen), samen zorgdragen voor de openbare ruimte. En het grotere plaatje van de businesscases: opbrengsten die terugvloeien naar de gemeenschap, gemeentelijk grondbeleid dat dienend is aan de ambities van de collectieven, publieke en private fondsvorming. Arie Lengkeek en Peter Kuenzli rekenen in hun recente boek over wooncoöperaties⁷² voor dat wooncoöperaties betaalbaar wonen realiseren, nieuwe gemeenschappen creëren en op de middellange termijn zelfs grote financiële voordelen voor de samenleving opleveren. Zet dit af tegen de commerciële ‘middenhuur’ die ontwikkelaars overal mogen ontwikkelen. Die is zelfs te duur voor mensen met een redelijk salaris en op termijn mogen de ontwikkelaars die panden verkopen, terwijl ze de ontwikkelkosten er al lang uit hebben. De auteurs laten zien wat er gebeurt wanneer je dit anders en groots aanpakt. Ze beschrijven gedetailleerd hoe dat werkt in Zürich, München en Wenen.⁷³ Het interessante is dat het tot een ander type (of beter gezegd, kwalitatief betere) ontwerpen leidt dan de commerciële woningbouw, ontwerpen die veelvuldig in de prijzen vallen. NOS Nieuwsuur verdiepte zich in de situatie in Wenen en liet een jaloersmakend systeem zien van betaalbare huur voor lagere en middeninkomens met vaak nog betere voorzieningen.⁷⁴ Maarten Hajer et al. behandelen in hun boek *Neighbourhoods for the Future* de relatie tussen sociale en ecologische ambities bij gebiedsontwikkeling.⁷⁵ Daarbij springt er voor mij één voorbeeld uit van coöperatieve gebiedsontwikkeling van een hele wijk: Vauban in het Duitse Freiburg. Zelfbouwgroepen zijn daar verantwoordelijk voor alle collectieve voorzieningen inclusief winkels, bioscoop, festiviteiten, natuurontwikkeling en een duurzaam mobiliteitssysteem.

Wat opvalt aan de buitenlandse voorbeelden, is dat het om veel meer gaat dan woningbouw. Het is bouwen van gemeenschappen, leefbaarheid, ontwerp kwaliteit en een toekomstbestendige samenleving met alles wat daarbij komt kijken. En overheden en corporaties die daarin actief partner zijn en daarbij grond en geld inbrengen.

In Nederland tekent zich ook al iets van deze beweging af, al ligt hier meer nadruk op het realiseren van onderdak en minder op gemeenschapsontwikkeling. Eind vorige eeuw kwam de aandacht op voor collectief wonen en zelfbouw. Zoals bij de bouw van Leidsche Rijn, waar groepen werden opgeroepen en ondersteund om hun collectieve dromen te realiseren. Deze aandacht is de afgelopen decennia weggezakt, maar lijkt nu terug te keren.

Verschillende gemeenten hebben zelfbouw opgenomen in hun beleid, onder meer door grond en gebouwen te reserveren voor wooninitiatieven, zoals wooncoöperaties, CPO, knarrenhofjes en voor energiecoöperaties, buurtcentra, bewonersbedrijven, ateliers en podia voor kunstenaars. Provincies en in mindere mate het Rijk hebben stimuleringsregelingen voor bijvoorbeeld energiecoöperaties en de provincie Utrecht richtte een stadmakersfonds⁷⁶ op dat burgerinitiatieven helpt om vastgoed te verwerven.

Voorbeelden van concrete projecten zijn het reserveren van tien procent van de bouwgrond en een voorfinancieringsfonds van 50 miljoen voor wooncoöperaties in Amsterdam en de zelfbouw-wijk Oosterwold in Almere (15.000 woningen voorzien). Dat laat zien dat bouwen door bewoners zeker niet iets marginaals hoeft te zijn. Het lukt bijna alleen in situaties waarin de gemeente de grond bezit en in erfpacht uitgeeft, bijvoorbeeld in Amsterdam, of alleen nog wil verkopen aan zelfbouwers, zoals in Oosterwold. En het lukt alleen als bestuurders ervoor knokken en doorhebben dat je iets groots moet doen om initiatief uit te lokken. Voor dat Amsterdamse project was voormalig wethouder Maarten van Poelgeest de

kwartiermaker. Toen hem gevraagd werd of hij had onderzocht hoeveel wooncoöperaties naar een plek zochten, antwoordde hij gedecideerd niet geïnteresseerd te zijn in de al bekende weg, maar een latente vraag wilde losmaken door te laten zien dat het anders kan.

Dat principe waarbij je een nieuw ontwikkelmodel introduceert dat activisme losmaakt, zagen we in Preston. Een van de betrokkenen: *Het model kan het idee van hoe we kunnen samenwerken herdefiniëren, en het idee van democratie transformeren. Het gaat om het benutten van het latente activisme dat in iedereen aanwezig is.*⁷⁷

Dat is precies waar het om draait. Een ander, ambitieus ontwikkelmodel brengt mensen op het idee dat er dingen mogelijk zijn waaraan ze nog nooit dachten en dat werkt mobiliserend en zelfversterkend.

De zelfbouwbenadering van Oosterwold kwam vanuit diezelfde filosofie tot stand. Toenmalig wethouder Adri Duivesteijn wilde laten zien waartoe mensen zelf in staat zijn en radicaal breken met de afhankelijkheid van ontwikkelaars. Dat laatste is maar deels gelukt omdat er al veel grond aan ontwikkelaars was verkocht, voordat deze aanpak werd gerealiseerd. En er is niet goed nagedacht over hoe je het vormen van gemeenschappen met de bijbehorende voorzieningen een plek geeft. Bij tussentijdse evaluaties komt dit als een groot pijnpunt naar boven.⁷⁸

Waar die activistische drive vanuit het bestuur ontbreekt, moeten bewoners zelf aan de bel trekken om de logica dat alleen commerciële partijen kunnen ontwikkelen te logenstraffen.

Een mooi project zien we in de gemeente Vught, waar 180 buurtbewoners (onder hen een architect) voor het nog braak liggende deel van het Isabellaveld een plan maakten voor de bouw van 47 appartementen. De gemeenteraad en deskundigen zijn zeer onder de indruk van de kwaliteit van het plan en de kans is groot dat het wordt gerealiseerd.⁷⁹

Een ander bijzonder voorbeeld komt uit Leiden. Daar kwamen bewoners verenigd in het bewoners-overleg Nieuw Leids Bolwerk in verzet tegen het plan de oude elektriciteitscentrale als mogelijk evenemententerrein te verkopen aan een ontwikkelaar. De bewoners hackten heel brutaal het tenderproces door zelf ontwikkelaars bij elkaar te zoeken en met hen een alternatief plan te maken. De gemeente kon daar uiteindelijk niet omheen en tekende juni 2021 een intentieovereenkomst met bewoners en de door hen uitgezochte ontwikkelaars.⁸⁰

De voorbeelden laten zien dat bewoners als het er op aankomt in staat zijn gemeenten die te gemakkelijk een deal met een commerciële ontwikkelaar maken, terug te fluiten en te verleiden met een beter plan.

Dat activisme zien we terug bij huurders van corporaties die zich verzetten tegen sloop van hun panden.

Geholpen door een wijziging in de Woningwet in 2015 is het nu ook voor huurders van woningcorporaties mogelijk een voorstel te doen om huurpanden over te nemen. Daarvoor moeten ze wel een wooncoöperatie oprichten. Tot nu toe is dat gelukt in de Roggeveenstraat in Den Haag (65 huizen)⁸¹ en Utrecht Overvecht (initiatief Overhoop, blok van acht appartementen). Dat lijkt een mooi alternatief voor de sloop-nieuwbouwplannen van corporaties, maar ik weet hoe ongelofelijk taai deze onderhandelingen waren. Het zal heel moeilijk worden voor anderen om dit voor elkaar te krijgen door de keuze van gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars voor commerciële gebiedsontwikkeling. Zo strandde een plan van bewoners om de herstructurering van de bijzondere tuinwijk de Wielewaal in Rotterdam zelf te doen (en zodoende de woningen over te nemen en zelf betaalbaar te vervangen) doordat de corporatie al snel een deal maakte met een ontwikkelaar voor een nieuwe 'gemengde wijk'. Het leidde tot langdurige onmin tussen corporatie en bewoners.⁸²

Meestal zijn plannen waar bewoners zelf ruimte krijgen of nemen om te ontwikkelen kleinschaliger dan de Wielewaal. Er komt veel regel- en ritselwerk aan te pas met hulp van raadsleden, media, wijk-ambtenaren, corporaties, ideële ontwikkelaars en erfgoedprofessionals. Het is een bescheiden vorm van ruimte maken voor burgerinitiatief zonder de dominante praktijk van ontwikkelen en verdichten open te breken. Helaas vaak in de vorm van tijdelijk gebruik, waardoor initiatieven die veel waarde aan gebieden en panden hebben toegevoegd het veld weer moeten ruimen zonder van die waardeontwikkeling te profiteren. Zoals recent de initiatiefnemers in het Merwe Vierhavengebied in Rotterdam.⁸³

Gelukkig zijn er genoeg voorbeelden van bewonersinitiatieven die aan de tijdelijkheid weten te ontsnappen. Onder meer waar erfgoed op de nominatie van sloop staat, zoals bij de oude gasfabriek in Alkmaar⁸⁴ of het oude politiebureau in Rotterdam (initiatief 'de Heilige Boontjes').⁸⁵ Dat laatste voorbeeld past in een trend waarbij de overheid vooral sociaal ondernemers wil helpen door hun het beheer of het eigendom te geven over monumentaal vastgoed. Het Rijksvastgoedbedrijf studeert al jaren op een ander tenderbeleid bij verkoop waarbij maatschappelijke waarden meer centraal staan en maatschappelijke initiatieven een streepje voor hebben. Een goed voorbeeld is de verkoop van de Marechausseekazerne in Maastricht. Die wordt bewust onderhands verkocht aan een lokale coöperatie die er een combinatie van wonen, opleiding, werken en zorg voor kwetsbare jongeren wil realiseren.⁸⁶ Wat de komende jaren nog spannend wordt, is dat de onderhandse verkoop van grond en vastgoed onder druk staat door een uitspraak van de Hoge Raad. Het zogeheten Didam-arrest geeft aan dat de overheid bij de verkoop een vorm van eerlijke concurrentie moet toestaan.⁸⁷ De opkomende lokale initiatieven om betaalbare woningen voor starters te bouwen hebben veel last van het marktconforme grondbeleid van hun gemeente.

Recent nog in het dorp Marum, waar bewoners zelf zo'n plan maakten en een kavel van de gemeente op het oog hadden: *Toen het plan klaar was en bij de gemeente werd ingeleverd, ging de kavel een week later in de verkoop. Wie het meeste geld biedt, mag de kavel hebben.*⁸⁸

Gemeenten zullen gedurfd aan de gang moeten met die bewonersinitiatieven, willen ze het draagvalk voor hun bouwbeleid behouden. Alle mogelijkheden benutten om hen niet achter het net te laten vissen op de grond- en vastgoedmarkt. Wat in ieder geval kan, is via de tendervoorwaarden bewonersinitiatieven en samenwerking van ontwikkelaars met bewonersinitiatieven een stevige steun in de rug geven. Dat doet het Rijksvastgoedbedrijf op bescheiden schaal door in tenders ontwikkelaars uit te dagen zich met lokale initiatiefnemers te verbinden. Dat heeft eraan bijgedragen dat de oude gevangenis aan het Wolvenplein in Utrecht aan een ontwikkelaar is verkocht die zich verbonden heeft met een lokaal wooninitiatief ('de Witte Wolf') en een woningcorporatie.⁸⁹

We zien hierboven drie drijvende krachten achter ontwikkelende bewoners en het mobiliseren van latent activisme. Bestuurders binnen de overheid die ervoor kiezen een ander ontwikkelmodel te introduceren, brutale en vasthoudende bewoners die inbreken in de gangbare manier van gebiedsontwikkeling en het geregel en geritsel op kleine schaal waar voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers een plek wordt gecreëerd buiten de bestaande systemen om. In tegenstelling tot de buitenlandse voorbeelden wordt minder expliciet de relatie gelegd met de coöperatieve beweging en de bredere ontwikkeling van buurten, gemeenschappen en een duurzame samenleving. Die link moeten we met elkaar wel leggen in de binnenstedelijke verdichting. Want zeker bij verdichtingsplannen durven gemeenten en corporaties bewonersinitiatieven geen prominente plek te geven. Die projecten worden over het algemeen

te complex gevonden voor 'avonturen' en dan wordt meer vertrouwd op 'de grote spelers', zoals beleggers en ontwikkelaars. Bewonersinitiatieven komen vaak alleen in beeld als tijdelijke initiatieven en door mee te liften met de grotere plannen van ontwikkelaars. Dat is onterecht, omdat die burgerinitiatieven zoals we hierboven al zagen juist heel slim zijn in het koppelen van verschillende functies in een beperkte ruimte en vaak beter verankerd zijn in de buurtgemeenschappen en meer sociale en duurzame ambities hebben.

Er zijn in beginsel drie methoden om de status quo te doorbreken en het ontwikkelen vanuit burgercollectieven flink op te schalen. Allereerst erop vertrouwen dat de inspirerende voorbeelden door olievlekwerking en verandering van het maatschappelijk klimaat de basis zijn voor een nieuwe ontwikkelcultuur. Omdat in politiek en samenleving meer mensen zich hier hard voor gaan maken en er zo ergens een kantelpunt ontstaat. Dat valt moeilijk te voorspellen, maar zou zomaar kunnen als alle kwartjes de goede kant op vallen. Maar de kans daarop bij de binnenstedelijke verdichtingen acht ik minder groot, omdat we zien dat die behoorlijk stevig in de greep zitten van een meer commerciële benadering van ontwikkelaars, gesteund door overheden en corporaties.

Een tweede weg is de regelingen die bewoners in staat stellen zich een positie te verwerven uit te breiden en er meer samenhang en toegankelijkheid in aan te brengen. Naast regelingen die hierboven al de revue passeerden, zoals stimuleringsregelingen van zelfbouw, reserveren van grond voor coöperaties, wooncoöperatierecht in de Woningwet, aangepaste tenderprocedures, kun je denken aan het systeem van buurtrechten dat uit het Verenigd Koninkrijk is overgewaaid en heren der al landt in gemeenteland. Het bekendste is het uitdaagrecht ('right to challenge'), waar tientallen gemeenten regelingen voor kennen en die ook in de Gemeentewet als instrument wordt

opgenomen. Dat recht stelt bewoners in staat een bod te doen aan de gemeente om taken over te nemen, inclusief de daarbij behorende middelen. Denk aan groenbeheer, het maken van een stedenbouwkundig ontwerp, het welzijnswerk in de buurt of het beheer van het buurthuis. Voorwaarde is wel dat het initiatief door de buurt wordt gedragen. De buurtrechten (zie voor een overzicht bijlage 1) bieden bewoners de kans plannen voor de eigen buurt te maken (planrecht), over publiek geld te beschikken (burgerbegroting), overheidstaken uit te voeren (uitdaagrecht) en een voorsprong op de markt bij het bieden op vastgoed dat de overheid verkoopt (eerste biedingsrecht). Allemaal regelingen die bewoners kunnen helpen greep op de planvorming in hun eigen buurt te krijgen. Probleem is dat die regelingen nog behoorlijk experimenteel zijn en overal hard botsen op de logica van de systeemwereld en de dominantie van de markt. Het lukt alleen als er een (landelijk) initiatief wordt genomen om samenhang in de regelingen te brengen en die te vertalen in een stevig ontwikkelmodel voor burgerinitiatief met bijbehorende rechten. Ten derde moeten we inzetten op nieuwe organisatievormen waarin overheid en corporaties zich veel sterker verbinden met buurten en burgerinitiatieven en zich minder uitleveren aan de commerciële ontwikkelaars. Dat zal eraan bijdragen dat de ruimtelijke plannen steviger gebouwd worden op een sociale agenda, rechtvaardigheid in ruimtegebruik en het bouwen van vitale gemeenschappen. Van 2008 tot 2011 werkten het Rijk, de steden, corporaties en bewoners samen in de aanpak van Vogelaarwijken. Projectontwikkelaars en beleggers waren daar nagenoeg afwezig. Dat kwam deels door de financiële crisis waarbij ontwikkelaars weinig deden omdat hun grond en panden minder waard werden. Maar ook omdat er impliciet een waardemodel achter zat dat de partijen die de publieke zaak en het collectieve belang stutten, de lijn uitzetten en de markt meer een uitvoerende rol kreeg toebedeeld. Dat model zijn

we kwijtgeraakt de afgelopen jaren onder invloed van de kabinetten Rutte.

De corporaties werden gekneveld en trokken zich terug uit de offensieve wijkaanpak. En met de zegenschap van bewoners over hun eigen leefomgeving is het, zoals we hiervoor zagen, niet echt goed afgelopen. Het moet mogelijk zijn die spirit weer op te roepen en daardoor nieuwe vormen voor het organiseren van de publieke zaak te vinden.

Daarvoor kunnen we inspiratie vinden bij het eerder beschreven Preston-model gebaseerd op het idee van ‘community wealth building’. Dat was niet alleen een manier om anders te kijken naar het realiseren van maatschappelijke meerwaarde maar ook een organisatiemodel met ankerinstituten die zich met lokale ondernemers en de coöperatieve beweging verbinden om geld gerichter door de lokale gemeenschap te laten stromen en daar de revenuen te laten landen. Voor de ruimtelijke plannen zijn gemeente en corporaties de belangrijkste ankerinstituten.

Andere organisatievormen die model kunnen staan voor die nieuwe vormen van samenwerking zijn de buurt-, wijk- en gebiedscoöperaties. Die worden in de regel gedragen door bewoners, maar gemeenten, corporaties en andere mogelijke ankerinstituten zoals zorgverzekeraars, lokale ondernemers, goede-doelenfondsen, onderwijsinstellingen en grote werkgevers steunen die bijna overal actief met regelingen, geld, gebouwen en opdrachten. Een voorbeeld: buurtcoöperatie de Eester in Amsterdam wil het buurthuis dat eigendom is van woningcorporatie Lieven de Key overnemen. De corporatie wil er namelijk vanaf en geeft nu de buurt een vorm van eerste biedingsrecht door hun tot 2023 de tijd te geven het benodigde geld op te halen.

Een ander interessant voorbeeld is de Delfshavencoöperatie in Rotterdam⁹⁰, gerund door bewoners en lokale ondernemers, die actief gesteund wordt door de gemeente, een corporatie en een ontwikkelaar die samen een wijkfonds hebben opgezet.

Die coöperaties lijken op de buurtontwikkelmaatschappijen (BOM) die opkwamen in de jaren negentig van de vorige eeuw en waarvan er nog een paar bestaan, bijvoorbeeld de BOM Regentenstraat/Valkhof in Den Haag.⁹¹ Ze zijn kleinschalig met bescheiden middelen en passen goed bij een meer organische manier van wijkontwikkeling. In het landelijk gebied vinden we al grotere gebiedscoöperaties die veel geld ophalen voor hun plannen met energieopwekking en landschapsontwikkeling. Een voorbeeld is de gebiedscoöperatie Rivierenland.⁹² Voor zover ik kan overzien, zijn die buurt- en wijkcoöperaties niet actief op het terrein van ruimtelijke planvorming, laat staan verdichting; ze opereren meer in de hoek van beheer en het sociale domein. Waarom ik ze hier opvoer, is dat ze voor buurten en wijken een organisatievorm zijn waarop je vanuit gemeente, corporaties en bewoners voort kunt bouwen wanneer je gebiedsontwikkeling meer vanuit publieke coalities wilt sturen. Daarvoor moeten de grote ankerinstituten wel met de bewonersinitiatieven willen samenwerken. Want dat is nog een les die we uit die nieuwe organisatievormen kunnen trekken. Ze floreren wanneer het lukt om alles en iedereen die staat voor de publieke zaak te mobiliseren en daarbij verschillende geldstromen bij elkaar te brengen: subsidies, kleine beleggingen en leningen, crowdfunding, goede doelenfondsen, stimuleringsregelingen, projectgelden, geld voor onderhoud en beheer en aanbestedingen. Zo doe je aan meervoudige waardecreatie en bouw je een stevige maatschappelijke businesscase die kan wedijveren met commerciële businesscases. Maatschappelijke gebiedsontwikkeling is de contramal voor de marktgestuurde gebieds- en verdichtingsaanpak en verdient een plek op het podium. Daar kunnen we samen voor zorgen.

	MARKTGESTUURDE VERDICHTING EN GEBIEDSONTWIKKELING	MAATSCHAPPELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING, KETENOMKERING
Centrale opgave	- ruimtelijk plan maken en uitvoeren vanuit grote opgaven - efficiënt ruimtegebruik en koppelen van functies	- maatschappelijke behoeften en rechtvaardige ruimteverdeling leidend - combineren bouwopgave met gemeenschapsontwikkeling
Sturings- principes en -instrumenten	- rendabele businesscase en sluitende gebieds-exploitatie - masterplan - stedenbouwkundig programma van eisen - zelfrealisatierecht grond-eigenaren respecteren - marktinitiatief en PPS	- maatschappelijke waardecreatie - ruimte voor kleinschalige initiatieven en zelfbouw - adaptieve sturing, aansluiten op wat er is (organisch) en op draagkracht buurt - maatschappelijk programma van eisen - bouwen voor de buurt en zeggenschap mensen over eigen leef-omgeving
Financiering en waardecreatie	- lawinekapitaal: in één keer veel geld in gebied investeren - ontwikkelaar moet winst kunnen maken - leunend op 'casinokapitalisme' (speculatie, durfkapitaal, geldschepping banken)	- geleidelijke waardecreatie met bescheiden middelen - winst op grond en vastgoed investeren in de gemeenschap - model van waardecreatie dat aansluit op gemeenschapskracht (circulariteit, 'community wealth building')
Organisatie	- onderzoek, rekenen en tekenen vanachter de computer met leidende rol maquettes en Excelsheets	- alles gebeurt op de plek zelf (gebiedskamer, stadhuis, op straat) met ruimte om daar plannen te laten ontstaan en groeien
Visie op democratie	- de volksvertegenwoordiging accordeert en legitimeert keuzes die bestuurders met markt maken	- meervoudige democratie: volksvertegenwoordiging en bewoners sturen samen en maken kaders
Tender- procedures	- bieden van ruimte voor de markt (uitnodigings-planologie) - bewezen prestaties elders - gericht op laagste inschrijving	- rol bewoners bij bepalen programma van eisen en tender-procedure - verankering in de buurt als voorwaarde - maatschappelijk aanbesteden
Risico's en tegenslagen	- excessieve plankosten en overschrijdingen - onrechtvaardige ruimteverdeling - afwentelen kosten op gemeenschap - kans dat plan gaat slepen en/of in één keer omvalt	- geleidelijke en zachtzinnige aanpak waarin je steeds kunt blijven bijsturen bij onvoorziene ontwikkelingen en tegenslagen - risico van het onvoldoende in staat zijn maatschappelijke ontwikkelkracht te mobiliseren

Ik hoop met dit essay duidelijk te hebben gemaakt dat er grote risico's kleven aan het benaderen van stedelijke verdichting als een vorm van publiek-private samenwerking waarbij 'hoog-over' plannen als ufo's in buurten landen. De logica van de leefomgeving legt het af en bewoners zien dat dit hen, de buurt, de stad en de toekomst van de aarde niet of nauwelijks ten goede komt. Dat zal leiden tot een vertrouwenscrisis tussen burger en bestuur bij de aanpak van de steden.

Via een drietrapsraket heb ik laten zien hoe het anders kan: veel serieuzer nemen van de burger, de verrommeling van verantwoordelijkheden aanpakken door samenwerking tussen politiek en burger en een ontwikkelmodel toepassen dat het zelfrealisatierecht, de lokale context en de publieke zaak als uitgangspunt heeft. Waar bouwen en de ontwikkeling van een samenleving/gemeenschap zijn vervlochten. En waar grote vraagstukken over de toekomst van ons land en de aarde verbonden worden met de draagkracht van buurten en gemeenschappen.

Wie na het lezen van dit essay, daarbij kennis nemend van de instrumenten die al voorhanden zijn om het anders te doen, nog roept dat het niet anders kan dan zoals het nu gaat, is echt af. We moeten de krachten bundelen om de stadsontwikkeling weer van ons allen te maken. Dit essay staat boordevol instrumenten die daarbij kunnen helpen, maar die helaas tot nu toe te incidenteel en te vrijblijvend zijn ingezet. Dat gaan we beter en grootser aanpakken toch? Werk aan de winkel.

BIJLAGE 1

Instrumenten om samen met bewoners (verdichtings)plannen te maken

Er bestaan veel instrumenten om samen met bewoners te werken aan ruimtelijke plannen. Ze kwamen in het essay her en der aan bod en hier zetten we ze op een rij in vijf categorieën: bewoners macht geven bij onderzoek en kenniscreatie, bij het maken van kaders, in concrete planprocessen, via nieuwe ontwikkelmodellen en via het participatie- en buurtrechtenbeleid.

Het zwaartepunt ligt op het gemeentelijke niveau. Grasduin erin en bekijk lokaal in dialoog tussen gemeente(raad), bewonersplatforms en corporaties welke daarvan gebruikt kan worden. Er zijn veel combinaties van instrumenten mogelijk die vaak overlappen qua doel en werkwijze. En waar overheden terughoudend zijn, kunnen bewoners de lijst gebruiken om zelf initiatieven te ontplooiën om een andere ontwikkelcultuur uit te lokken en waar nodig af te dwingen.

SAMEN OP ONDERZOEK EN SAMEN KENNIS CREËREN

JOINT FACT FINDING-MISSIE / RECHT VAN BEWONERS OP EIGEN ONDERZOEK

Bewoners en overheden formuleren samen onderzoeksvragen, zetten onderzoek uit en maken een analyse van de uitkomst. Dit helpt ter voorkoming van 'rapportenorlogen' en gedoe over cijfers. En is een mooi middel om de rollen tussen bewoners en professionals om te draaien (niet bewoner voedt professional, maar professional ondersteunt bewoner). Adequate methode om bewoners in vroeg stadium bij planvorming te betrekken. Waar dat niet gebeurt, zou een recht

van bewoners om eigen (tegen)onderzoek te doen moeten gelden.

Ervaring: vooral veel voorbeelden waar bewoners in een later stadium zelf hebben afgedwongen dat er alsnog een goed onderzoek komt.

BUURTIMPACTSCAN OF BEWONERSEFFECTRAPPORTAGE

Methode om in samenspraak tussen gemeente, ontwikkelende partijen en buurtbewoners zicht te krijgen op de gevolgen van een ruimtelijk (verdichtings)plan voor buurt en bewoners. Helpt om het plan te verbeteren, om koppelingen te maken tussen verschillende initiatieven en om de buurt iets terug te geven als compensatie voor de verdichting. De bewoners- of leefbaarheidseffectrapportage (LER) is bedoeld als sociale counterpart van de milieueffectrapportage. Bewoners kunnen dit goed op eigen kracht organiseren, bijvoorbeeld door een combinatie van een buurtschouw en een hoorzitting.

Ervaring: veelal nog een experimenteel stadium. De LER is in Den Haag door bewoners ontwikkeld met het oog op de verdichtingsplannen en door de gemeente doorontwikkeld. Het instrument hoorzitting door bewoners is toegepast in de K-buurt in de Bijlmer.

BEWONERSINBRENG BIJ ONTWERPPRIJSVRAGEN

Bewoners zijn onmisbaar om ontwerpprijsvragen in te richten op uitvoerbaarheid en belangen van gebruikers. Die kennis wordt nu te weinig gebruikt. Dat kan beter door bewoners de rol te gunnen van hetzij medeopdrachtgever, hetzij jury, hetzij lid van het team dat meedingt.

Ervaring: het Atelier Rijksbouwmeester stelde als voorwaarde bij een prijsvraag dat de 'doelgroep' waarvoor ontworpen werd ook in het team zat dat inschreef. Leverde plannen op die dicht bij de leefwereld zaten en waar bewoners een zichtbare rol hadden in de realisatie. Bewoners in de jury wordt vaker toegepast. In het buitenland mooie voorbeelden in Zürich en Hamburg van bewoners als medeopdrachtgever, wat hoogwaardige ontwerp kwaliteit opleverde.

LEEFOMGEVINGSVISIE VOOR BUURT EN WIJK

Zo'n visie is een onmisbare schakel tussen algemeen stedelijk beleid en concrete projecten die in buurten landen. Je maakt het binnen afzonderlijke buurten en wijken in samenwerking tussen bewoners, gemeente, lokale ondernemers, corporaties en sociale domein. Mede te zien als sociaal contract voor de leefomgeving als basis voor stedelijke omgevingsvisie en omgevingsplan.

Ervaring: er zijn in het verleden veel ervaringen opgedaan met buurt- en wijkvisies. De toespitsing op spelregels voor de leefomgeving in het kader van de invoering van de Omgevingswet is nu de grote uitdaging. In Amsterdam hebben bewoners van de Sierpleinbuurt een eigen buurtomgevingsvisie gemaakt.

BEWONERS DE KADERS MEE LATEN BEPALEN

LOKALE EN REGIONALE GEBIEDS- EN WOONTAFELS

De plek waar tussen 'partners' de agenda voor gebiedsontwikkeling en voor de woningbouwprogrammering wordt gemaakt. Als bewoners (en raadsleden) daar niet bij zijn, zal hun rol marginaal zijn. Wat daar is bedacht, kan door hen later nauwelijks meer veranderd worden.

Ervaring: nu lukt het vaak alleen de maatschappelijke organisaties om een bescheiden plek aan die tafels te krijgen. Hierop zou steviger moeten worden ingezet om een gelijkjer speelveld te maken.

MAATSCHAPPELIJKE RAAD VOOR GEBIEDSONTWIKKELING, GROND EN VASTGOED

Bedoeld om verantwoording over het ruimtelijk beleid dicht bij de samenleving te brengen en burgers in staat te stellen om in dialoog met de betrokken diensten aan nieuwe ontwikkelmodellen te werken. Bij voorkeur het instellen van een gecombineerde raad van burgers (op basis van belangstelling, vertegenwoordiging of loting) en gemeenteraadsleden, omdat zij beiden meer greep op de ruimtelijke ontwikkeling nodig hebben en elkaar kunnen versterken.

Ervaring: gebeurt alleen nog maar op informele wijze. Gemeenteraden vervullen soms ondersteund door de Rekenkamer die rol, maar zonder bewoners.

GEMEENTELIJKE ADVIESCOMMISSIE RUIMTELIJKE KWALITEIT

Opvolger van de vroegere welstandscommissie. Zou conform de bredere insteek van de Omgevingswet op leefomgevingskwaliteit niet alleen naar architectuur en erfgoed moeten kijken. In de opdracht van deze commissies zou moeten staan dat inbreng van bewoners tastbaar is terug te vinden in de plannen en dat zij in de commissie vertegenwoordigd zijn.

Ervaring: er is een beperkt aantal voorbeelden waarbij het bewonersbelang vertegenwoordigd is in welstandscommissies en kwaliteitsteams (onder andere in Rotterdam). Maar ze zijn overal nog in oprichting, dus dat biedt kansen.

BURGERRAAD / BURGERFORUM

Methode om een representatieve groep burgers (tussen de 40 en 150

mensen) zich uit te laten spreken over een belangwekkend maatschappelijk vraagstuk. Dat kan bijvoorbeeld de vraag zijn of en onder welke voorwaarden de stad moet groeien en/of kaders te formuleren voor ruimtelijke (verdichtings)projecten. Gangbaar is om een gewogen loting te doen uit de gemeentelijke basisadministratie. Essentieel is dat de politiek zich vooraf committeert aan de uitkomsten, de burgerraad de tijd krijgt om haar werk in verschillende ronden goed te doen en goede ondersteuning krijgt van ambtenaren en experts. Te overwegen valt om deze methode te combineren met een referendum waarbij de burgerraad de vraagstelling formuleert.

Ervaring: is veel ervaring mee opgedaan in andere landen rond ethische vragen en het klimaatbeleid. Er wordt nu op diverse plekken in Nederland mee geëxperimenteerd in het kader van klimaatbeleid. Zou goed toepasbaar kunnen zijn op ruimtelijke vraagstukken.

VOLKSOPLOOP

Voor ruimtelijke strategieën en projecten met gevolgen voor een hele wijk of zelfs de hele stad worden in een prille fase georganiseerde bewoners (verenigingen, bewonersplatforms, maatschappelijk middenveld, lokale initiatieven) uitgenodigd om mee te denken over de doelen en de aanpak. Een veel minder bewerkelijke en kostbare methode dan het burgerberaad waarmee eigenaarschap bij de gemeenschap wordt gerealiseerd. Ook wordt lokaal activisme en ondernemerschap gemobiliseerd en wordt (dreigend) verzet omgezet in iets constructiefs.

Ervaring: toegepast bij de planvorming voor de wijk Leidsche Rijn in Utrecht. Verder zijn hier vooral ervaringen mee in situaties dat plannen grote onrust dreigen te veroorzaken en waar bewoners zelf zo'n gesprek weten af te dwingen.

REGELEN ROL VAN BEWONERS BIJ CONCRETE PLANPROCESSEN

STEDENBOUWKUNDIG OF MAATSCHAPPELIJK PROGRAMMA VAN EISEN

Hiermee legt de overheid de richting en de kaders vast voor een concreet ruimtelijk planproces. Het is van belang dat bewoners de kans krijgen daar invloed op uit te oefenen, omdat het om hun leefomgeving gaat en zij het beste weten wat daar nodig is. Dat kan verschillende vormen krijgen (van zwaarwegend advies tot zelf programma op stellen), maar de essentie is dat de publieke zaak niet alleen door de overheid maar ook vanuit de samenleving wordt behartigd.

Ervaring: nog heel weinig gemeenten hebben dit principe verankerd. In de praktijk zitten hier vooral marktpartijen op de eerste rij. Bewoners moeten meestal zelf afdwingen dat die kaders worden aangepast in hun richting.

BUURT- OF STADSTENDERTEAM

Bewoners die samen met de gemeente en andere betrokkenen bij een gebiedstender het programma van eisen opstellen, de tenderprocedure bedenken en de selectie van de ontwikkelende partij voor hun rekening nemen. Vergroot de kans dat meer op maatschappelijke meerwaarde wordt gestuurd dan op financieel rendement.

Ervaring: toegepast bij project Smakkelaarsveld in Utrecht. De coup die bewoners in Leiden pleegden op de tenderprocedure voor het energiepark (zie paragraaf 3.4) is hiermee vergelijkbaar. Nog nergens geïnstitutionaliseerd als standaardwerkwijze.

PLANTEAM GEBIEDSONTWIKKELING

Traditioneel het platform waarin de verschillende vakspecialisten hun werk afstemmen. In sommige gemeenten wordt nu gewerkt met

planteams waarvan bewoners deel uitmaken en mede de aanpak bepalen van in ieder geval de openbare ruimte en de collectieve voorzieningen.

Ervaring: in het planteam bij de gebiedsontwikkeling in de Piushaven in Tilburg zitten tussen de zes en twintig bewoners die een 'gekwalificeerd adviesrecht' hebben. Hun adviezen worden of overgenomen of beredeneerd afgewezen.

BUURTVOORDEELOVEREENKOMST
Overeenkomst, af te sluiten tussen buurtbewoners, ontwikkelende partijen en gemeente, die regelt wat het plan voor de buurt oplevert, hoe opbrengsten van gebiedsontwikkeling worden geherinvesteerd in de buurt en hoe mensen en bedrijven uit de buurt bij de ontwikkeling en bouw worden betrokken.

Ervaring: instrument maakt onderdeel uit van omgevingsvisie in Amsterdam. Veel gemeenten kennen een bescheiden variant: social return bij aanbestedingen. Vooral in de VS is hier veel ervaring mee opgedaan.

ONTWIKKEL- EN ORGANISATIE-MODELLEN GEBOUWD OP DE LEEFWERELD

GEBIEDSKAMER / STADHUIS OP STRAAT / TEKENTAFEL OP STRAAT
Filosofie om alles wat aan plannen voor een buurt ontwikkeld wordt, vervolgens fysiek in die buurt te organiseren, zodat iedereen input kan leveren en 'over de schouder mee kan kijken'. De gebiedskamer is een laagdrempelige fysieke plek van waaruit al het onderzoeks-, overleg-, reken- en tekenwerk voor een ruimtelijk (verdichting)plan wordt uitgevoerd.

Ervaring: veel gemeenten experimenteren met ambtenaren die werken vanuit

de buurt. Gemeente Molenlanden werkt vanuit de filosofie 'het stadhuis is bij de mensen thuis'. In het ruimtelijk domein vooral voorbeelden waar de gebiedskamer deels is doorgevoerd in de vorm van ontwerpateliers, informatieposten en inloopcentra.

ORGANISCH EN ADAPTIEF ONTWIKKELEN

Gebiedsontwikkelingsmodel waarin niet in een keer een groot (verdichtings)plan wordt gemaakt maar via kleinere ingrepen, gedoseerd en lerend wordt aangesloten op de logica van de leefwereld. Vergroot de kans om bewoners bij de ontwikkeling een meesturende rol te geven en echt te bouwen voor de buurt.

Ervaring: is tijdens de financiële crisis op veel plekken in Nederland toegepast, nu nog maar mondjesmaat onder druk van de grote ambities en de masterplanachtige werkwijze met ontwikkelaars in een regio. Verdient een revival.

MAATSCHAPPELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

Alternatief model voor marktgestuurde ruimtelijke projecten. Centraal staat het creëren van maatschappelijke meerwaarde, democratische controle en ruimte voor bewonersinitiatieven. Inzet is om de ontwikkelmarkt meer dienstbaar te maken aan de publieke zaak en het systeem van 'private winsten, publieke lasten' te doorbreken.

Ervaring: in veel gemeenten wordt gepoogd deze kant op te bewegen zonder dat er nog een samenhangend ontwikkelmodel onder zit. Nog veel te winnen dus.

COMMUNITY WEALTH BUILDING
Ruimtelijk, sociaal en economisch model waarin maatschappelijke meerwaarde en een sterke lokale economie centraal staan. De essentie is dat grote (semi)publieke 'ankerinstituten'

als overheden, woningcorporaties, ziekenhuizen en onderwijs inkopen bij lokale ondernemers en coöperaties. Dit model kan toegepast worden op het maken en uitvoeren van ruimtelijke plannen voor en met de buurt.

Ervaring: vooral in het buitenland is hier veel ervaring mee opgedaan in steden als Cleveland (VS) en Preston (VK). In Nederland alleen in de vorm van experimenten, zoals in de Vensterpolder in Amsterdam. Experimenten met lokale munten passen ook in deze benadering.

BUURT-, WIJK- OF GEBIEDSCOÖPERATIE
Buurt-, wijk- of gebiedscoöperaties kunnen een mooie basis vormen voor een organisatievorm waarbij bewoners met 'ankerinstituten' (met name gemeenten en corporaties) de wijkontwikkeling meer gaan sturen. Ze kunnen een brug bouwen tussen verdichtingsplannen en de buurt- en wijk economie.
Ervaring: mooie voorbeelden van wijkcoöperaties vind je in Kanaleneiland in Utrecht (gekoppeld aan het Krachtstation) en in Delfshaven in Rotterdam. De grote gebiedscoöperaties vinden we vooral in het landelijk gebied, zoals gebiedscoöperatie Rivierenland. Zij hebben publieke partners nodig om gezamenlijk een rol te spelen in gebiedsontwikkeling.

WIJKRADEN EN BUURTPLATFORMS
Het formaliseren van het recht van bewoners (inclusief de bijbehorende middelen en bevoegdheden) om zich te organiseren. Gaat ook over het adviesrecht op ruimtelijke plannen van overheid en private partijen, toegang tot vitale informatie en de mogelijkheid zelf deskundigen in te huren. Dit soort platforms zijn onmisbaar om bewoners tot een waardevolle partij te maken bij verdichtingsplannen en de participatie bij die plannen te verbreden van direct omwonenden tot de buurt.

Ervaring: in veel gemeenten bestaan deze platforms, waarbij echter de invloed op ruimtelijke plannen vaak nog beperkt is en ze er meestal door worden overvallen. Kan en moet veel beter.

ALGEMENE BEWONERS- EN BUURTRECHTEN

PARTICIPATIEPROTOCOL / PARTICIPATIEVERORDENING
Hier worden de uitgangspunten en spelregels vastgelegd voor bewonersbetrokkenheid. Essentieel is het zo concreet mogelijk regelen van vroegtijdige betrokkenheid (in de fase van verkenningen, als nog meerdere opties openliggen, voordat contracten met derden worden afgesloten) en van een echte dialoog over dilemma's, tegenstellingen en belangen. Regel dat de overheid primair verantwoordelijk blijft voor de participatie in tegenstelling tot de teneur van de Omgevingswet. Verschillende instrumenten die hierboven en -onder worden genoemd kun je erin opnemen. Deze spelregels dienen onderdeel te worden van omgevingsvisie, omgevingsplan en planprocedures.
Ervaring: bijna alle overheden kennen participatievisies en protocollen waarin de rol van bewoners in de regel nog te vrijblijvend is geregeld. De wetgever schrijft verordening nu ook voor. De landing van afdwingbare regels in planprocedures en omgevingsplan wordt de grote uitdaging.

BUURTPLANRECHT
Het recht van bewoners om een eigen plan te maken voor de openbare ruimte, voor woningbouw of een groter verdichtingsplan. Is een mooi breekijzer om bewoners eigen plannen te laten ontwikkelen als alternatief voor wat overheden (met marktpartijen) doen.

Ervaring: bewoners die zelf hun straat of plein (mee)ontwerpen komen we in meerdere gemeenten tegen en bewoners die succesvol eigen woningbouwplan maken nog op bescheidener schaal (zie voorbeeld Vught in paragraaf 3.4).

UITDAAGRECHT

Het recht van bewoners om een challenge te doen voor het overnemen van overheidstaken inclusief de beschikking over de bijbehorende middelen. Lukt meestal alleen als de overheid de eigen (aanbestedings)systemen daarop aanpast en er ambtenaren zijn die de initiatiefnemers door de systeemwereld loodsen en die intern de geesten rijp weten te maken.

Ervaring: dit recht is in vele tientallen gemeenten geregeld in verordeningen of als experiment. In 2022 opgenomen als aanbeveling in de Gemeentewet.

EERSTE BIEDINGSRECHT / VOORKEURSRECHT

Recht van georganiseerde bewoners om een bod te doen op publiek vastgoed dat in de verkoop gaat alvorens het op de markt mag worden gebracht. Kan een mooie katalysator zijn om bewoners meer greep te geven op de ruimtelijke ontwikkeling in hun buurt en gehaaide marktpartijen voor te zijn.

Ervaring: gebeurt op veel plekken informeel (regelen en ritselen). Pas in een aantal steden nu een papieren recht en/of experiment. In het VK veelvuldig toegepast.

BEWONERS- OF BUURTBUDGETTEN

Buurtplatforms die voldoende legitimiteit hebben om namens de buurt op te treden, krijgen de beschikking over middelen uit de gemeentebegroting om zelf te bepalen hoe dat te besteden. Varieert van 'leuke dingen voor de buurt' tot een substantieel deel van de gemeentebegroting.

Wordt vaak gecombineerd met peilingen onder de bewoners waarbij die hun voorkeur voor besteding kunnen aangeven.

Ervaring: het systeem wordt al sinds 1979 succesvol toegepast in Braziliaanse steden. Wordt in Nederland mee geëxperimenteerd en toegepast in meerdere gemeenten.

BIJLAGE 2

Het dichten van democratische lekken in de Omgevingswet

KENMERKEN OMGEVINGSWET	RISICO'S	ANTWOORD
Inzet op integrale aanpak van ruimtelijke vraagstukken	- groot afstemmings-circus binnen de overheid, leidend tot navelstaren	- integraliteit zoeken vanuit logica leefwereld, 'buiten gebeurt het'
Flexibiliteit om lokaal belangenafweging te maken, niet/minder gehinderd door dwingende centrale en sectorale regelgeving	- oprekken en buiten de orde stellen van voor bewoners belangrijke regels (geluid, fijnstof, geur, bomenkap, parkeren, afstandsregels et cetera)	- stevige kaders en regels in programma-aanpak en omgevingsplan - regels in omgevingsplan samen met bewoners opstellen
Wet beperkt zich tot maatregelen voor de fysieke ruimte, terwijl insteek wel breed is op leefomgevingskwaliteit	- risico dat fysiek domein van ruimtelijke professionals blijft en sociaal domein evenals maatschappelijke kwesties er niet echt mee verbonden worden	- stevig verhaal over leef-omgevingskwaliteit en rechtvaardige verdeling van ruimte als basis omgevingsbeleid - bewoners en professionals sociaal domein prominente plek in aanpak
Er komt maar één omgevingsvisie en één omgevingsplan voor de hele gemeente; geen bestemmingsplan meer voor specifieke locaties, wel ruimte om in omgevingsplan specifieke regels voor wijken op te nemen	- groot gat tussen beleid en realiteit in buurten - risico dat visies en regels zo algemeen worden dat het vrijbrief voor ontwikkelaars wordt - gemeenteraad verliest machtsmiddel van afzonderlijke wijziging bestemmingsplan	- maatwerkafspraken voor buurten en wijken binnen het grote omgevingsplan - gebiedsvisies als schakel tussen gemeentelijk beleid en concrete projecten - regie van gemeenteraad op periodieke herziening van het omgevingsplan - omgevingsplan als nieuw sociaal contract tussen stad en bestuur
Wat participatie moet inhouden, is alleen in algemene termen beschreven ('vormvrij')	- ook lokaal vrijblijvende passages over (vroegtijdig) betrekken van bewoners die dan nergens op terug kunnen vallen bij minimale invloed	- in participatie-verordening, plan-procedures en omgevingsplan specifieke afspraken over (vroegtijdige) participatie waar burgers op terug kunnen vallen

KENMERKEN OMGEVINGSWET	RISICO'S	ANTWOORD
Participatie richt zich op bredere groep belanghebbenden (bewoners, bedrijven, belangengroepen, bestuurlijke partners enzovoort)	- ondersneeuwen bewonersbelang ten opzichte van machtiger belangen die op veel meer plekken hun invloed aanwenden	- bewonersparticipatie vrijwaren van die brede insteek - toegang bewoners tot tafels waar die andere belangen al toegang toe hebben
Participatie en de eisen die je daaraan moet stellen laat overheid aan initiatiefnemer over	- participatie verengd tot omwonenden - overheid kan vergunning niet weigeren bij ontbreken (fatsoenlijke) participatie	- overheid houdt in alle gevallen regie op participatie - gemeentelijk participatiebeleid via ruime uitleg wet ('evenwichtige belangenafweging') ook van toepassing verklaren op private initiatieven
Op grond van de relativiteitsvereiste (artikel 869a AWB) zijn alleen belangen die direct geraakt worden bij ruimtelijk project ontvankelijk bij rechtsgang	- alleen direct aanwonenden en belangengroepen die gaan voor deelbelang hebben nog juridische stok achter de deur - premie op NIMBY-gedrag	- stevig organiseren van bewonersbelangen door de schalen heen, zodat altijd aan deze vereiste wordt voldaan en toch breder gekeken wordt
Er komt een gemeentelijke adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit, minimaal belast met rijksmonumenten (als opvolger van de welstandscommissie en monumentencommissie)	- beoordeling plannen op ruimtelijke kwaliteit en leefomgevingskwaliteit op basis van minimale regels - taakstelling en deelname beperkt tot wereld ontwerpers en erfgoed-specialisten	- mandaat commissie om vergunningsaanvragen te toetsen op ruime definitie van kwaliteit leefomgeving - concrete taken in omgevingsplan regelen - bewonersbelang ook opnemen in taakstelling en samenstelling commissie
Alle relevante info komt in één groot landelijk systeem (DSO)	- zo'n systeem zal voor veel mensen drempel zijn naar toegankelijke informatie - systeem is tot nu toe nog niet betrouwbaar gebleken	- alle info is in de buurt te vinden - verplichte infoborden op de plek waar iets staat te gebeuren
Overheid is uitnodigend naar maatschappelijk initiatief	- overheid die achter ontwikkelaar wegkruipt - rode loper uitrollen zonder waarborgen publiek belang	- in omgevingsplan en vergunningenprocedures strikte voorwaarden opnemen

KENMERKEN OMGEVINGSWET	RISICO'S	ANTWOORD
Initiatiefnemer kan ook burgerinitiatief zijn	- mooi op papier maar drempel is veel hoger dan voor ontwikkelaars en gevestigde instituties	- eerlijker speelveld maken via tenderprocedures, buurtrechten en reserveren grond
De procedure voor het verlenen van een vergunning wordt aanmerkelijk verkort tot 8 weken (regulier) en 26 weken (uitgebreide procedure bij complexe buitenplanse trajecten); het van rechtswege verlenen van een vergunning vervalt om gemeenten hier niet in de problemen te brengen	- risico is haastwerk en te weinig ruimte voor goed maatschappelijk debat over complexe vergunningsaanvragen	- heldere spelregels over zwaartepunt participatie in de fase voor een vergunningsaanvraag - vooraf als gemeente vaststellen wanneer er sprake is van de uitgebreide procedure
Het recht van geen bezwaar (instemmingsverplichting) gemeenteraad bij vergunningen die niet aan omgevingsplan voldoen vervalt	- grote, vaak omstreden projecten worden in een-tweetje door bestuurder met marktpartij geregeld, terwijl gemeenteraad er door de burger wel op wordt afgerekend	- gemeenteraad en actieve bewoners maken samen stevige lijst 'advies en participatie bij buitenplanse vergunningen', zodat aan die projecten harde eisen kunnen worden gesteld
Ruime mogelijkheden provincie en Rijk om keuzes af te dwingen via projectprocedure; gemeenten kunnen niet meer in beroep daartegen	- de lokaal meest omstreden besluiten worden via de band van Rijk en provincie opgelegd, wat een zware hypotheek trekt op vertrouwen in de overheid	- bewonersparticipatie is verplicht bij projectprocedure - gemeente kan bewoners actief in stelling brengen

NOTEN

- 1 Interview met Susan Top, *Dagblad van het Noorden*, 2 juli 2022
- 2 Zie onder meer: Marcel Bayer, *RO-Magazine*, april 2022, 'Nimby 3.0 en de dralende overheid'
- 3 De onderzoeksplatforms *Investico* en *Follow the Money* deden onderzoek naar de lobby van de ontwikkelaars en publiceerden daar juni 2022 over
- 4 *de Volkskrant*, 26 april 2022: 'Egmonders na verstrekking zegen in stikstofzaak: "Wij waren NIMBY's dus moesten we onze kakel houden"'
- 5 NRC, 5 juni 2022: 'Dat plan van de gemeente kon veel beter, vonden bewoners'
- 6 www.bloomberg.com, 26 september 2019: 'Alejandro Aravena on designing for disaster'
- 7 Lees hier meer over 'de kracht van Utrecht': <https://www.krachtvanutrecht-initiatief.nl/joomla>
- 8 www.socialevraagstukken.nl, 15 april 2022: 'Ongehoorde en ongeziene burger wantrouwt overheid'
- 9 Lees onder meer de inzonden brief van Henk Licher, NRC, 30 maart 2022, 'Verkeerde plan op verkeerde plek'
- 10 [Aandeslagmetdeomgevingswet.nl](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl), 28 januari 2020: 'Spoorzone draagt bij aan ambities Hilversum door gezamenlijke inzet'
- 11 *De Gelderlander*, 1 december 2021: 'Verwachtingsmanagement rondom burgerparticipatie winkelgebied Weezenhof had beter gemoeten'
- 12 *Gebiedsontwikkelingskrant* van de Leerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, wintereditie 2021
- 13 Robin Meijer op gebiedsontwikkeling.nu, 22 februari 2022, 'Investeren in omgevingsparticipatie betaalt zich ook financieel uit'
- 14 www.binnenlandsbestuur.nl, 22 maart 2021: 'Je ontkomt niet aan meer juridische procedures'
- 15 *Cobouw*, 7 juni 2022, 'Raad van State: geen enkele wet versnelt bouwprocedures. Omgevingswet nu invoeren risicovol'
- 16 Voor meer info hierover: pointer.kro-ncrv.nl, 26 april 2022, 'Rijksadviseur kritisch op grote distributiecentra: "Ze zijn ruimteverslindend"'
- 17 NRC, 2 februari 2022: 'Rechter: meer ruimte voor de burger'
- 18 Voor een uitgebreide analyse hiervan: blog op deruimtemaker.nl, 2 maart 2022: 'Een vertrouwenscrisis tussen gemeenteraden en bewoners'
- 19 Website van de politieke partij Democratisch Zaanstad
- 20 Oproep van de commissie toekomst van het lokaal bestuur, 'Op weg naar meervoudige democratie', VNG, 2016
- 21 [Isabewoners.nl](https://isabewoners.nl), 14 mei 2021: 'Hoe werkt Asset Based Community Development? (ABCD)'

- 22 Voor kritiek op die norm van 1 miljoen woningen: Hans de Geus op FTM.nl, 9 april 2021, '1 miljoen extra woningen nodig? Werkelijk?' en Rijksadviseur voor de fysieke leef-omgeving Wouter veldhuis in *RO-Magazine*, 23 september 2021, 'Hebben we wel een miljoen woningen nodig?'
- 23 AD, regio Utrecht, 23 juli 2019: 'Omwonenden liggen wakker van plan voor bebouwing op uniek speelplein in Overvecht'
- 24 www.rtvutrecht.nl, 13 januari 2022, 'Politieke onrust in Utrecht over "schimmige" gronddeal Rachmaninoffplantsoen'
- 25 Cobouw, 20 juni 2022: 'Grote projectontwikkelaars slaan hun slag in de woningcrisis'
- 26 Denuk.nl, 26 juli 2021, 'Gemeente gaat 100 miljoen verdienen aan grond Merwede'
- 27 Bram Logger en Parcival Weijnen: 'Hoezo inspraak? In de praktijk staat de burger buitenspel', *Vrij Nederland*, 29 januari 2021
- 28 Bram Logger en Parcival Weijnen: 'De openbare ruimte is nog steeds het speeltje van de overheid en bedrijven', *Vrij Nederland*, 19 juni 2021
- 29 Versbeton.nl, 20 december 2021, 'Vastgoed in de verkoop'
- 30 NRC, 1 mei 2020, 'De val van een Haagse vastgoedambtenaar'
- 31 *Dagblad van het Noorden*, 15 augustus 2020, 'Alternatief in de maak voor omstreden verkoop Gronings Pepergasthuis'
- 32 www.platform31.nl, 6 mei 2022, 'De samenhang der instrumenten: wie dirigeert het omgevingsorkest'
- 33 Binnenlandsbestuur.nl, 1 september 2017 'Burgers redden "onvriendelijk dorp"'
- 34 www.collegevanrijksadviseurs.nl, 20 oktober 2020, 'Lessen van WHO CARES Community of Practice'
- 35 Floor Milikowski, *Wij zijn de stad*, Amsterdam 2021
- 36 Vivian Visser, 'Lager opgeleiden voelen zich te min om te participeren in burgerinitiatieven', socialevraagstukken.nl, 29 oktober 2019
- 37 Rapport 'Aanpak woningtekort' van de Nationale Rekenkamer, juni 2022
- 38 Provincie Utrecht: actieagenda woningmarkt 2018-2021
- 39 Niko Roorda, 'De omgevingsvisie gaat vooral over de BV Nederland', FTM.nl, 9 juli 2019
- 40 Projectenpagina op website gemeente Arnhem: 'Spoorzone Arnhem-oost'
- 41 Arnhemschecourant.nl, 20 mei 2022, 'Sloop woningen Schaapsdrift leidt tot 350 extra woningen'
- 42 Opstandelingen, programma van BNNVara, 3 juni 2021. Het interview met de corporatiedirecteur vanaf minuut 20
- 43 Bericht op omroepwest.nl, 1 juli 2022: 'Katwijk gaat met tegenzin 5000 woningen bouwen op plek soldaat van oranje'
- 44 De Stentor, 3 februari 2022
- 45 Zie website van onderzoeksconsortium R-Link voor meer informatie over deze aanpak

- 46 [Denhaagcentraal.net](https://denhaagcentraal.net), 12 september 2019: '[Grote zorgen in het Bezuidenhout; de gemeente meet onze leefbaarheid niet goed](#)' en [gebiedsontwikkeling.nu](#), 1 juli 2020: '[Datagedreven gebiedsontwikkeling: leefbaarheidseffectrapportage maakt de weg vrij](#)'
- 47 Blog op www.deruimtemaker.nl van 7 september 2018, '[Onmogelijke opdrachten maak je met de stad](#)'
- 48 Piushaven.nl
- 49 Berlijnpleinutrecht.nl, '[Op een unieke manier bouwen aan een bruisend cultuurhart](#)'
- 50 Eenmalige uitgave de *PEPER*, zes maanden ontwerpend onderzoek in een stedenbouwkundig icoon van de Rotterdamse Academie van Bouwkunst, 2018. Zie ook: www.ravb.nl, agenda, 18 september 2018, '[Publieke presentatie "Stemmen van De Peperklip"](#)'
- 51 www.raadvanstate.nl, 30 april 2019, '[Herontwikkeling voormalig defensie terrein Hembrug in Zaandam kan niet van start](#)'
- 52 Frans Soeterbroek: 'Organisch ontwikkelen als stedenbouwkundige strategie', in tijdschrift *S&RO*, maart 2016
- 53 Floris Alkemade et al. (red.), *Rewriting Architecture. 10+1 actions. Tabula scripta*, Amsterdam 2020
- 54 *The Guardian*, 16 mei 2021, 'Sometime the answer is to do nothing'
- 55 Menno van der Veen en Wijnand Duyvendak (red.), *Participate! Portraits of Cities and Citizens in Action*, Rotterdam 2021, p. 118
- 56 KAW, *Ruimte zat in de stad*, 2020, en *Ruimte zat voor de nieuwe stad*, 2021
- 57 [Denhaagcentraal.net](https://denhaagcentraal.net), 10 februari 2022: '[TU Delft: aanpak zuidwest kan beter en goedkoper](#)'
- 58 Woningbouwatelier.nl
- 59 [Interview met directeur Esther Fleers van Heijmans](#) op de website van Platform 31, 19 mei 2021
- 60 Persbericht NS.nl, 10 juni 2018: '[Winnend plan voor Cartesiusdriehoek laat bewoners langer en gezonder leven](#)'
- 61 Dagblad010.nl, 1 april 2022: '[Sloop Pompenburg kost te veel CO2 uitstoot](#)'
- 62 Tv-programma Pointer, 18 januari 2021: 'Floriade 2022: Duurzame droom of financiële nachtmerrie'
- 63 Simon Franke en Wouter Veldhuis, *Verkenning van de rechtvaardige stad*, Haarlem 2019
- 64 AD.nl, 30 december 2019, '[5000 huizen maar geen scholen of sporthal; vrees voor spookwijk Binckhorst](#)'
- 65 Reinout Kleinhans, '[Gebiedsontwikkeling de Binckhorst: weinig voorzieningen vanwege of ondanks de omgevingswet?](#)' op gebiedsontwikkeling.nu, 8 januari 2020
- 66 Jane Jacobs, *Dood en leven van grote Amerikaanse steden*, Amsterdam 2009
- 67 Opgenomen in *Rooilijn* nr. 1 2018, themanummer Jane Jacobs

- 68 Zie voor uitwerking van de principes onder meer de website cles.uk
- 69 Sjors Roeters: 'Hoe een vervallen stad brak met het kapitalisme en bloeit als nooit te voren', *Vrij Nederland*, 18 maart 2020
- 70 Voor een overzicht van deze instrumenten: www.gebiedsontwikkeling.nu, 26 november 2021, '[Beperk grondspeculatie voor betaalbare woningen](#)'
- 71 Interview met vastgoedexpert Erwin van der Krabben, '[Projectontwikkelaars met grond in eigendom hebben te veel macht](#)' op FTM.nl, 10 januari 2022
- 72 Arie Lengkeek en Peter Kuenzli, *Operatie wooncoöperatie*, Amsterdam 2022
- 73 Lengkeek en Kuenzli 2022
- 74 Nos.nl/nieuwsuur, 15 oktober 2021, '[Een appartement, een zwembad en een bioscoop: in Wenen is wonen wel betaalbaar](#)'
- 75 Maarten Hajer et al., *Neighbourhoods for the Future*, Amsterdam 2021
- 76 Informatie over het stadmakersfonds: stadmakersfonds.nl
- 77 Sjors Roeters: 'Hoe een vervallen stad brak met het kapitalisme en bloeit als nooit te voren', *Vrij Nederland*, 18 maart 2020
- 78 Annemiek Rijckenberg, '[Hoe de ambities van Oosterwold uitwerken in de praktijk en hoe het beter kan](#)' op gebiedsontwikkeling.nu, 1 maart 2022
- 79 www.goednieuws.be, 29 april 2021, '[Bewoners ontwerpen hun eigen wijk: toppunt van burgerparticipatie](#)'
- 80 Sleutelstad.nl, 9 juli 2020, '[Intentieovereenkomst herontwikkeling Energiepark getekend](#)'
- 81 *De Volkskrant*, 6 juni 2017, 'Baas in je eigen huurhuis'
- 82 www.woonbond.nl/nieuws, 2 oktober 2014, '[Bewoners Wielewaal Rotterdam presenteren nieuwbouwplan](#)'
- 83 www.rijnmond.nl/nieuws, 31 maart 2022, '[Pioniers maken verloederd havengebied hip en moeten nu wijken voor het grote geld](#)'
- 84 www.lsabewoners.nl/onze-leden, '[Stichting Behoud GAS!fabriek](#)'
- 85 [Rotterdam.info/locaties](https://rotterdam.info/locaties), '[Heilige boontjes](#)'
- 86 www.rijksvastgoedbedrijf.nl, 17 december 2021, '[Kazerne Maastricht naar opleidingsproject jongeren](#)'
- 87 www.gemeente.nu/ruimte-milieu, 25 januari 2022, '[Didam-arrest: gemeenten op glad ijs met gronddeals](#)'
- 88 *Dagblad van het Noorden*, 9 juli 2022
- 89 www.wolvenburgutrecht.nl, 8 juni 2021, '[Nieuwe eigenaren AM & Levenslang](#)'
- 90 Informatie over de Delfshavencoöperatie: delfshavencooperatie.nl, 14 januari 2020, '[Samenwerk-kracht versterken](#)'
- 91 [Konkreetnieuws.nl](https://konkreetnieuws.nl), 8 december 2020, '[Ooit sloeg de BOM in!](#)'
- 92 Zie voor informatie over de gebiedscoöperatie: gcrivierenland.nl

COLOFON

Ontwerp: Meeusontwerpt
Tekstcorrectie: Marianne Lahr
Drukwerk: Scanlaser
Uitgevers: Simon Franke – Trancity,
Pia Pol / Astrid Vorstermans – Valiz

© Frans Soeterbroek
ISBN 978-94-93246-17-1
NUR 758

De pdf is als gratis download beschikbaar via www.trancity.nl.
Herplaatsing hiervan op andere websites is niet toegestaan.

In de serie stadsessays verscheen eerder:

- Annemarie Kok: *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven.*
- Simon Franke / Wouter Veldhuis: *De verkenning van de rechtvaardige stad. Stedenbouw en de economisering van de ruimte*
- Annemarie Kok: *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur.*
- Arnold Reijndorp: *De Nieuwe Stad. Een gebruiksaanwijzing.*
- Edwin Buitelaar: *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad.*
- Peter Pelzer: *Verantwoordelijk voor de toekomst. Op zoek naar een planologie van de lange termijn.*

TRANCITY*VALIZ

Trancity en Valiz zijn samenwerkende uitgeverijen die elkaar vinden in een gemeenschappelijke opvatting over de functie van publicaties. De boeken bieden kritische reflectie, zorgen voor interdisciplinaire inspiratie en leggen het verband tussen culturele disciplines en economische en sociaal-maatschappelijke kwesties.

Publicaties over de stad, stedelijke ontwikkeling en het publieke domein zijn de kern van de samenwerking trancity*valiz. De stedelijke samenleving wordt niet gevormd vanuit een enkel vakgebied. Ruimtelijke vraagstukken in architectuur en stedenbouw hebben een gelijkwaardige inbreng nodig vanuit een sociale, culturele en economische dynamiek. In wijken en buurten is het initiatief van bewoners en gebruikers minstens zo belangrijk als het beleid van overheden en maatschappelijke organisaties. Dit zijn noties waarmee het fonds trancity*valiz wordt samengesteld.

Bewoners worden niet serieus betrokken bij woningbouw en gebiedsontwikkeling in de stad. Dat leidt tot steeds grotere verwijdering tussen de plannenmakers en bewoners, tussen politiek en burger, tussen oude en nieuwe buurtbewoners. Frans Soeterbroek kiest positie en biedt perspectief op een ontwikkelcultuur die uitnodigend is naar bewoners.

Hij schrijft over de onnodige angst voor NIMBY-gedrag, de bewoner als onmisbare kracht voor goede plannen, het heroveren van de publieke zaak op marktwerking en technocratie, een verdichtingsaanpak waarmee je dichter op de leefwereld blijft en de burger als ontwikkelaar.

Frans Soeterbroek alias de Ruimtemaker is socioloog en verbindt als adviseur, activist en publicist de wereld van stads- en gebiedsontwikkeling met die van gemeenschapsvorming en democratisering. De afgelopen jaren heeft hij vele gemeenten en bewonersgroepen geadviseerd over de invoering van de Omgevingswet en over binnenstedelijke verdichting. www.deruimtemaker.nl

stadsessays

trancity*valiz, over de stad,
stedelijke ontwikkeling en het publiek domein

ISBN 978-94-93246-17-1



9 789493 246171 >