

Kansen, opties en oplossingen in het planproces

Een management-achtige aanpak van de ruimtelijke planning



Functieverandering aan de IJ-oeveren; van een overslaghaven van nationaal belang naar een internationale toplocatie. Bron: Vereniging de Amsterdamse haven

Begrippen als city marketing, public-private partnerships en doelgroepen behoren tegenwoordig tot het jargon van de ruimtelijke planner. De terminologie verwijst naar het management van ondernemingen. Met name stedelijke vernieuwing wordt er mee in verband gebracht. Management-achtige aanpakken van de stedelijke vernieuwing staan in dit artikel centraal. Drie niveaus van denken en handelen ten aanzien van stedelijke vraagstukken komen aan bod. Allereerst wordt de plaats van de stedelijke vernieuwing binnen het totale werkpakket van de stedelijke planning bepaald. Het tweede niveau betreft de sturing van stedelijke planningsprocessen. En als derde komen een aantal werkwijzen aan de orde die in het kader van de stedelijke vernieuwing kunnen worden toegepast. Dit alles wordt geïllustreerd met de wijze waarop de IJ-oever plannen in Amsterdam van start zijn gegaan.

FRANK LE CLERCQ *

Vanouds bekende stedelijke planningsopgaven zijn de stadsuitbreiding, de stadsvernieuwing en het ruimtelijke beheer. Recent is hier de stedelijke vernieuwing aan toegevoegd. De diverse planningsactiviteiten kunnen worden gekarakteriseerd door de wijze waarop ze inspelen op veranderingen in de fysieke structuur en in de stedelijke functies. Ruimtelijke condities kunnen verslechteren en stedelijke functies kunnen verouderen, vernieuwen en groeien of inkrimpen. Het is de planningsopgave om veranderende behoeften te herkennen en de noodzakelijke ruimtelijke condities te benoemen. De verschillende planningsactiviteiten zijn in de matrix van *figuur 1* aangegeven. Het planningskarakter wordt vastgelegd

door de ruimtelijke conditie van een gebied en de staat van de aanwezige functies. Zo is het kenmerk van stadsvernieuwing dat een slechte fysieke omgeving moet worden verbeterd om goed functionerende functies te blijven huisvesten. Stedelijke vernieuwing speelt zich ook af in een verouderde omgeving, maar

daar zijn tevens de functies aan verandering onderhevig: havenactiviteiten veranderen van karakter, rangeerterreinen worden opgeheven; een fabriek wordt gesloten. Nieuwe functies, zoals kantoren, woningen of stedelijke voorzieningen moeten de impuls geven voor herstructurering van de gebieden.

Portofolio

De matrix kan zo worden ingevuld met de verschillende gebieden van een stad. In Amsterdam vallen de oostelijke en centrale IJ-oeveren als verouderde havengebieden onder stedelijke vernieuwing. De binnenstad echter niet, want veel van de binnenstadfuncties lopen goed. Daar is vooral een intensief ruimtelijk beheer nodig om te zorgen dat er geen activiteiten wegtrekken.

De matrix kan worden toegepast naar analogie van een company portofolio plan¹ om een strategie te formuleren voor gebieden in een stad. De matrix bevat de 'portofolio' van de verschillende planningsactiviteiten in de stad. De diverse gebieden kunnen door ingrepen in hetzij de functionele of de ruimtelijke structuur of beide naar een zodanig kwaliteitsniveau worden gebracht dat ze verder met stedelijk beheer in stand kunnen worden gehouden.

Stedelijke vernieuwing is in de matrix de activiteit om functieveranderingen op gang te brengen waarmee ruimtelijke herstructurering mogelijk wordt. Het stedelijke karakter volgt uit het feit dat nieuwe functies de plaats van oude innemen in een andere ordening binnen de stad.

Ontwikkelingskansen

Stedelijke vernieuwing is in diverse opzichten een strategische activiteit. Het is een doelbewuste aanpak van een stedelijk ontwikkelingsbeleid, zoals hierboven is aan gegeven. Het is ook een activiteit die meer dan enige andere stedelijke planningsopgave bezig is met ontwikkelingskansen voor de stad.

Strategisch management richt zich op veranderingen in de omgeving van een organisatie. Er moet een koers worden

		ruimtelijke condities	
		goed	verslechterd
functies	veranderen	stadsuitbreiding	stedelijke vernieuwing
	blijven gelijk	ruimtelijk beheer	stadsvernieuwing

Figuur 1: De portofolio van planningsactiviteiten

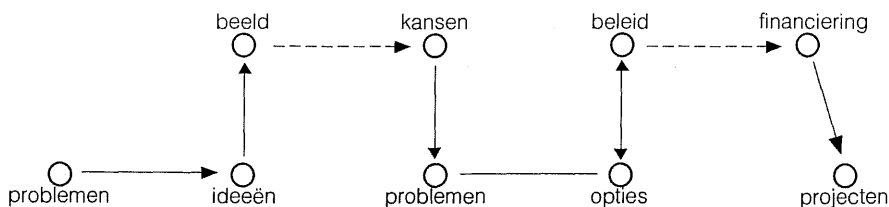
uitgezet. Belangrijk zijn de kansen (en bedreigingen) die van 'buitenaf' op de organisatie inwerken. Wat betreft stedelijke vernieuwing zijn kansen te vinden in nieuwe functionele ontwikkelingen, in fondsen van de rijksoverheid voor ruimtelijke herstructurering en in de interesse van beleggers.

In de *ruimtelijke planning* is het niet zo gebruikelijk om te denken in termen van externe kansen en bedreigingen. Functionele of ruimtelijke problemen, oplossingen en beleidsdoelen zijn meer aan de orde. Ruimtelijke planning voor een gebied start met wat er mis is; stelt vervolgens een plan op binnen het vastgestelde beleid, en ziet het verwerven van fondsen als een uitvoeringsprobleem. De benadering redeneert in het algemeen vanuit de zwakten en sterkten van het gebied zelf, zonder zich alte zeer te bekommeren om krachten van buiten die behulpzaam kunnen zijn bij het vinden van oplossingen. Beide methoden, het strategisch management en de ruimtelijke planningsaanpak, sluiten elkaar niet uit. Door alle genoemde elementen, dat zijn kansen, problemen, oplossingen en beleidskaders, als mogelijke elementen van een planproces te zien, kan per situatie een optimale handelwijze worden vastgesteld². De beginfase van de IJ-oever plannen in Amsterdam kan als voorbeeld dienen hoe diverse plannings-elementen aan bod komen.

Aanloopfase

Het centrale deel van de zuidelijke IJ-oever in Amsterdam is een gebied waar oude havens worden geherstructureerd tot een hoogwaardige stedelijke toplokatie, aansluitend op het woon-, werk- en verblijfsmilieu van de binnenstad. De huidige stand van de plannen wordt elders beschreven³. Hier gaat het om een beknopte reconstructie van de aanloopfase van het project.

Stedelijke problemen die van het begin af aan zijn onderkend om te worden verholpen met herstructurering van de IJ-oever zijn de slechte bereikbaarheid per auto van de binnenstad en het gebrek aan ruimte voor binnenstadsbedrijven die willen uitbreiden of grotere gebouwen willen betrekken. Directe *aanleidingen* om een planproces voor de centrale IJ-oever te starten waren: de erkenning dat oude havens moeten worden geherstructureerd tot nieuwe stedelijke ruimten; de herkenning van de waarden van de IJ-oever door de aanleg van een centrale voetgangers-traverse door het Centraal Station;



Figuur 2: De procesgang van het IJ-oeverproject

het succes van de waterfrontbeweging in Amerika.

Situatieve problemen die vervolgens moesten worden opgelost om binnenstad en het IJ met elkaar te verbinden betreffen de overgang van het oude havenfront en de spoorwegen. Daartoe is een ideeën-prijsvraag uitgeschreven. Met een synthese van de ideeën, in de vorm van een eerste *plan*, zijn potentiële beleggers opgezocht om de *kansen* te peilen op het aantrekken van particuliere investeringen. Dit heeft geleid tot aanpassing van de plannen. Daarmee is men bestuurlijk aan de slag gegaan om het *ruimtelijke beleid* vast te leggen, terwijl tegelijkertijd de beleggers zijn uitgedaagd om met concrete voorstellen (projecten) voor de diverse deelgebieden te komen.

Procesgang

Er liepen dus twee processen door elkaar. Ten eerste het zodanig helder maken van de problemen en oplossingen dat er beleid kon worden geformuleerd en projecten konden worden geïdentificeerd. Ten tweede werd er naarstig gezocht naar kansrijke functies en financiële steun. Beide processen versterkten elkaar. *Figuur 2* geeft de opeenvolgende planningselementen weer die in beschouwing zijn genomen. Op basis van een eerste probleemanalyse is een prijsvraag uitgeschreven om ideeën voor oplossingen te krijgen. Hiermee werd een beeld gevormd, waarmee naar kansen (financiële steun en nieuwe functies) gespeurd. Deze gaven aanleiding tot nieuw te onderzoeken problemen. De mogelijke oplossingsopties leidden tot beleidsopvattingen welke, in samenhang met de financieringsmogelijkheden, tot projecten hebben geleid.

Het netwerk van *figuur 2* kan worden generaliseerd tot een samenhang van activiteiten die in ieder planningsproces aan de orde is. Het gaat om het analyseren van problemen, het opzoeken van kansen en bedreigingen, het stellen van

beleidsuitgangspunten op basis van een beeld van de situatie, het opstellen van oplossingsopties en het nemen van beslissingen. *Figuur 3* geeft het netwerk van deze elementen weer.

Het blijkt dat een vraagstuk steeds op (minimaal) twee niveaus speelt. Op het beslissingsniveau zijn er de problemen met hun concrete oplossingen. Op een hoger abstractieniveau is er de noodzaak om een visie van het geheel te hebben, die rekening houdt met de omstandigheden waarop beleid kan worden gevormd. Ervaring met planvorming in de praktijk leert dat beide abstractieniveaus door elkaar lopen: een beleidsvisie stuurt het proces, maar de visie wordt ook gevormd door de planopties die concreet op tafel komen.

Werkwijzen

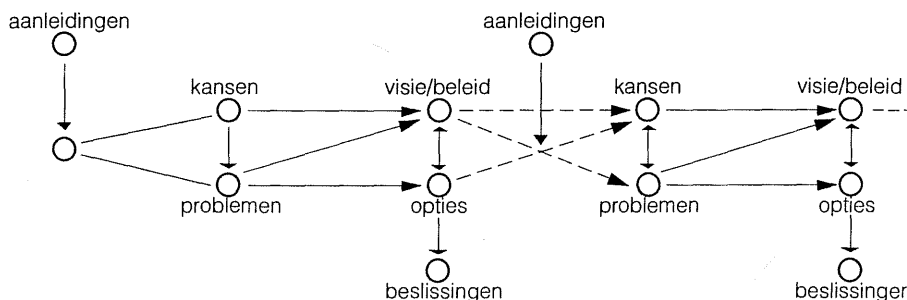
Management van het planningsproces richt zich op een goede procesgang. De elementen in het netwerk van *figuur 3* moeten daarvoor worden afgewerkt in een nader te bepalen volgorde en al of niet in een aantal cycli, zoals het voorbeeld van de IJ-oever aangeeft. Het management wordt bepaald door de wijze van invulling van de diverse elementen. Dit kan met een groot aantal technieken en werkwijzen. Werkwijzen om in het kader van stedelijke vernieuwing kansrijke functies en financiering op te sporen zijn:

Strategische marketing zoekt naar nieuwe functies op basis van trends en ontwikkelingen. Bijvoorbeeld het toenemende aantal 55+-ers met een redelijk inkomen is een kans om allerlei hoogwaardige vrijetijdsvoorzieningen tot stand te brengen, zoals een nieuw museum, een theater en een cultuurhal.

Idee-ontwikkeling, in de vorm van brainstorming, inschakelen van deskundigen, uitschrijven van prijsvragen, is nuttig om een beeld te vormen van wat er aan oplossingen kan worden ontwikkeld.

Adviescommissies kunnen verschillende functies hebben. Een belangrijk doel is om succesvolle projecten te identificeren. Van belang is het maatschappelijke gewicht van de commissieleden in relatie tot de voorgestelde functies. Iets bedenken kan namelijk iedereen, maar iets bereiken vereist meer invloed.

City marketing probeert op basis van plannen en aanwezige sterkten nieuwe functies binnen te halen en beleggers te interesseren. Het is plan- of city-promotie, gericht op specifieke doelgroepen.



Figuur 3: Het netwerk van elementen van een planproces